

### Regeln für die globalisierte Wirtschaft: eine empirische Analyse aus der Global Governance-Perspektive

Mürle, Holger

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mürle, H. (2006). *Regeln für die globalisierte Wirtschaft: eine empirische Analyse aus der Global Governance-Perspektive*. (DIE Studies, 17). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-114142>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

d·i·e

Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik



German Development  
Institute

Studies

Regeln für die globalisierte Wirtschaft –  
Eine empirische Analyse aus der  
*Global Governance*-Perspektive

## Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen  
genehmigte Dissertation  
Referent: Prof. Dr. Dirk Messner  
Korreferent: Prof. Dr. Franz Nuscheler  
Tag der mündlichen Prüfung: 20.6.2006

Regeln für die globalisierte Wirtschaft –  
Eine empirische Analyse aus der  
*Global Governance*-Perspektive

*Holger Mürle*

Bonn 2006

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
ISSN 1860-0468

**Mürle, Holger:** Regeln für die globalisierte Wirtschaft : eine empirische Analyse aus der Global Governance-Perspektive / Holger Mürle. – Bonn : Dt. Institut für Entwicklungspolitik, 2006. – (Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 17)


Zugl.: Duisburg-Essen, Univ., Diss., 2006


ISBN-10: 3-88985-320-X

ISBN-13: 978-3-88985-320-2

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH

Tulpenfeld 4, 53113 Bonn

 +49 (0)228 94927-0

 +49 (0)228 94927-130

E-Mail: [die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de)

<http://www.die-gdi.de>

## Vorwort

Die vorliegende, als Dissertation entstandene Studie beschäftigt sich mit zentralen Fragen der *Global Governance*-Debatte. Lässt sich politikfeldübergreifend zeigen, dass *Governance*-Muster jenseits der traditionellen völkerrechtlichen Verträge an Bedeutung gewinnen? Ist die Wahrnehmung zutreffend, dass zwar *Global Governance*-Strukturen in der globalen Ökonomie entstehen, diese jedoch überwiegend neoliberalen Charakters sind, also nicht zur sozialen und ökologischen Gestaltung der Weltwirtschaft beitragen? Ist die in der *Global Governance*-Forschung oft vertretene Sichtweise, dass aufgrund fehlender hierarchischer Strukturen in der Weltpolitik inkohärente, sich überlagernde und konfligierende Regelungsformen dominant sind, empirisch belegbar?

Zur systematischen Überprüfung dieser Fragen entwickelt die Arbeit auf Grundlage der theoretischen *Global Governance*-Literatur einen innovativen Referenzrahmen, der es erlaubt, das umfangreiche empirische Material in den zwei Bereichen „Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen“ sowie „Stabilisierung des internationalen Finanzsystems“ zu ordnen. So entsteht ein wertvoller Überblick über die *Global Governance*-Muster in diesen Regelungsfeldern.

Die Studie zeigt deutlich, dass politikfeldspezifische Analysen notwendig sind, um die Ausdifferenzierung von *Global Governance*-Mustern und Akteurskonstellationen angemessen zu verstehen. Beispielsweise wird hinsichtlich der Kontroverse über den tatsächlichen oder vermeintlichen „*power shift*“ in Richtung privater Akteure herausgearbeitet, dass in dem Feld der Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte häufig informelle Regierungsnetzwerke stark an Bedeutung gewonnen haben, die im Bereich der sozialen und ökologischen Standards für Handel und Unternehmen eine geringe Rolle spielen. Bei Umwelt- und Sozialstandards hingegen hat die Bedeutung transnationaler Regelungen zwischen privaten Akteuren zugenommen. Diese ergänzen staatliche Regelungen. Von einer grundlegenden „Privatisierung der Weltpolitik“, die manche *Global Governance*-Autoren vermuten, kann also nicht die Rede sein.

Auch bei der Überprüfung der Frage, ob die globalen Regelungen neoliberalen Inhalts sind, zeigt die Arbeit, dass eine differenzierte Betrachtung erforderlich ist. Die Unterschiede zwischen „neoliberalen“ und „regulatorischen“

Positionen sind in den untersuchten Regelungsfeldern weniger ausgeprägt als die oft stilisierte Debatte zwischen Globalisierungskritikern, die für eine umfassende „De-Globalisierung“ plädieren, und „Marktradikalen“ – zwei Minderheitenpositionen in der internationalen Debatte – Glauben machen könnte.

Besonders überraschend ist das Ergebnis der Arbeit zur Kohärenz der Regelungen. Hier wird in der Literatur oft von einer großen Zahl von Inkohärenzen ausgegangen. Dabei wird immer wieder auf die gleichen Beispiele hingewiesen, z.B. TRIPS und deren kontraproduktive Auswirkungen auf die AIDS-Bekämpfung. Holger Mürle kommt demgegenüber für seine Fallbeispiele zu dem überzeugend belegten Ergebnis, dass die „*Vielzahl von Regelungen auf verschiedenen Ebenen und zu unterschiedlichen Gegenständen überwiegend in einem systemischen Zusammenhang stehen und sich gegenseitig ergänzen.*“ Trotz fehlender „Hierarchie“ beziehen sich die koexistierenden Regelwerke in den untersuchten Politikfeldern durchaus aufeinander. Die Selbstkoordination scheint besser zu gelingen als oft vermutet. Ob dieses Ergebnis auch auf andere *Global Governance*-Bereiche übertragbar ist und wie diese Selbstkoordination zustande kommt, sind wichtige Fragen für weitere Forschung.

Die theoretisch anspruchsvolle und empirisch gehaltvolle Studie leistet durch die systematische Analyse einer großen Zahl von Regelungen einen bedeutenden Beitrag zur *Global Governance*-Diskussion, die sich oft in kleinteiligen Fallbeispielen oder „empiriefreien Makroerzählungen“ erschöpft.



# Inhaltsverzeichnis

## Abkürzungsverzeichnis

## Einleitung

<b>1</b>	<b>Ausgangssituation: Die Diskussion über <i>Global Governance</i> für die globalisierte Wirtschaft</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Fragestellung und Aufbau der Arbeit</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Abgrenzung</b>	<b>6</b>

## Teil 1: Hypothesen über *Global Governance*

<b>1</b>	<b>Regelungsstrukturen</b>	<b>8</b>
1.1	<i>Governance</i> -Formen	8
1.2	Akteursvielfalt	15
1.3	Mehrebenenpolitik	18
<b>2</b>	<b>Regelungsinhalte</b>	<b>21</b>
2.1	Die neoliberale Perspektive	23
2.1.1	Grundideen des Neoliberalismus	23
2.1.2	Allgemeine Positionen zur wirtschaftlichen Globalisierung	26
2.1.3	Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen	27
2.1.4	Stabilisierung des internationalen Finanzsystems	27
2.2	Die regulatorische Perspektive	30
2.2.1	Grundideen der regulatorischen Perspektive	30
2.2.2	Allgemeine Positionen zur wirtschaftlichen Globalisierung	31
2.2.3	Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen	32

2.2.4	Stabilisierung des internationalen Finanzsystems	33
2.3	Operationalisierung	37
<b>3</b>	<b>Gesamtstruktur</b>	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>44</b>

## **Teil 2: Bestandsaufnahme existierender Regelungen**

<b>1</b>	<b>Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen</b>	<b>45</b>
1.1	Allgemeine Sozial- und Umweltregelungen	45
1.1.1	Internationale Sozialregeln der ILO	45
1.1.2	Internationale Umweltregeln	47
1.2	Sozial- und Umweltregelungen in der Handelsordnung	50
1.2.1	Umweltregeln	52
1.2.1.1	WTO und Umwelt	52
1.2.1.2	Umweltregelungen in regionalen und bilateralen Handelsvereinbarungen	57
1.2.1.3	Umweltregelungen in unilateralen Handelsregelungen	59
1.2.1.4	Gesamtbewertung	60
1.2.2	Sozialregelungen	60
1.2.2.1	WTO und Sozialstandards	60
1.2.2.2	Sozialstandards in regionalen und bilateralen Handelsvereinbarungen	62
1.2.2.3	Sozialklauseln in unilateralen Handelsregelungen	64
1.2.2.4	Gesamtbewertung	65
1.3	Sozial- und Umweltregelungen in der Investitionsordnung	66
1.3.1	Die globale Ebene: OECD, WTO und ergänzende Regelungen	67
1.3.2	Regionale und bilaterale Abkommen	70
1.3.3	Gesamtbewertung	71

1.4	Transnationale Regeln	73
1.4.1	Regelungen internationaler Organisationen	74
1.4.1.1	OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	74
1.4.1.2	ILO-Deklaration über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik	74
1.4.1.3	UN Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights	75
1.4.1.4	Global Compact	75
1.4.1.5	ISO 14000	76
1.4.2	Regelungen von Unternehmen und Unternehmensverbänden	77
1.4.3	Regelungen durch Netzwerke von NROs und Unternehmen	78
1.4.3.1	SA 8000	78
1.4.3.2	Clean Clothes Campaign	78
1.4.3.3	Rahmenvereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und Internationalen Gewerkschaftsverbänden	79
1.4.3.4	Gütesiegel-Initiativen (Labels)	79
1.4.3.5	Global Reporting Initiative	80
1.4.4	Regelungen durch Netzwerke von NROs, Unternehmen und Staaten	80
1.4.4.1	Ethical Trading Initiative	80
1.4.4.2	Fair Labor Association	81
1.4.4.3	Runder Tisch Verhaltenskodizes	81
1.4.5	Gesamtbewertung	81
1.5	Zusammenfassung	84

<b>2</b>	<b>Stabilisierung des internationalen Finanzsystems</b>	<b>85</b>
2.1	Regulierung der Finanzmärkte	87
2.1.1	Die Standards-Initiative des <i>Financial Stability Forum</i>	87
2.1.2	Bankenregulierung	88
2.1.3	Hedge-Fonds	93
2.2	Regelungen mit besonderer Relevanz für Offshore-Finanzzentren	96
2.2.1	FSF-Initiative zu Offshore-Finanzzentren	97
2.2.2	Geldwäschebekämpfung	99
2.2.3	Schädlicher Steuerwettbewerb	102
2.3	Stabilisierung der Wechselkurse	105
2.3.1	Tobin Tax	106
2.3.2	Koordinierung der Wechselkurspolitik der Hauptwährungen	107
2.3.3	Regionale Regelungen	109
2.3.4	Gesamtbewertung	110
2.4	Regelungen zur Lösung von Finanzkrisen	111
2.4.1	Internationales Insolvenzrecht	112
2.4.2	<i>Code of Conduct</i> für die Zusammenarbeit von Gläubigern und Schuldern	115
2.4.3	Vertragsklauseln ( <i>Collective Action Clauses</i> )	116
2.4.4	Notfall-Kreditlinien	118
2.4.5	Regionale Regelungen	120
2.4.6	Gesamtbewertung	121
2.5	Zusammenfassung	123

### **Teil 3: Ergebnisse: Bewertung der Hypothesen**

<b>1</b>	<b>Regelungsstrukturen</b>	<b>126</b>
1.1	Zusammenfassung der empirischen Befunde und Bewertung der ersten Hypothese	126

1.2	Einordnung der empirischen Befunde in den Kontext der theoretischen Diskussion über <i>Global Governance</i>	132
<b>2</b>	<b>Regelungsinhalte</b>	<b>136</b>
2.1	Zusammenfassung der empirischen Befunde und Bewertung der zweiten Hypothese	136
2.2	Einordnung der empirischen Befunde in den Kontext der theoretischen Diskussion über <i>Global Governance</i>	138
<b>3</b>	<b>Gesamtstruktur</b>	<b>140</b>
3.1	Zusammenfassung der empirischen Befunde und Bewertung der dritten Hypothese	140
3.2	Einordnung der empirischen Befunde in den Kontext der theoretischen Diskussion über <i>Global Governance</i>	142
<b>4</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	<b>145</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>147</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
APS	Allgemeines Präferenzsystem
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
ATTAC	Association pour une Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAC	Collective Action Clause
CGFC	Committee on the Global Financial System
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
ECOWAS	Economic Community of West African States
ETI	Ethical Trading Initiative
EU	Europäische Union
FATF	Financial Action Task Force
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
FDI	Foreign Direct Investment
FLA	Fair Labor Association
FSF	Financial Stability Forum
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEF	Global Environment Facility
GPS	Generalized System of Preferences
HIPC	Highly Indebted Poor Country
HLI	Highly Leveraged Institution
IAFE	International Association of Financial Engineers
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IIF	Institute of International Finance

ILO	International Labour Organization
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
ISO	International Organization for Standardization
IWF	Internationaler Währungsfonds
LTCM	Long Term Capital Management
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MEA	Multilateral Environmental Agreement
Mercosur	Mercado Común del Sur
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
NAFTA	North-American Free Trade Area
NRO(s)	Nichtregierungsorganisation(en)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OFC	Offshore Financial Centre
SA 8000	Social Accountability 8000
SAI	Social Accountability International
SDRM	Sovereign Debt Restructuring Mechanism
SPS	Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures
TBT	Agreement on Technical Barriers to Trade
TRIMS	Agreement on Trade-related Investment Measures
TRIPS	Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund For Nature

## Einleitung

### 1 Ausgangssituation: Die Diskussion über *Global Governance* für die globalisierte Wirtschaft

In Wissenschaft und Politik ist die Auffassung weit verbreitet, dass es besserer wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Regeln für die globalisierte Wirtschaft bedarf (z.B. Deutscher Bundestag 2002, 418; Grefe / Greffrath / Schumann 2003; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 75 ff.; Schirm 2004, 4). Dies wirft die Fragen auf, welche Regeln für die globalisierte Wirtschaft es bereits gibt und wie diese zu bewerten sind?

Die Diskussion über *Global Governance*<sup>1</sup> beschäftigt sich mit diesen Fragen:

1. Sie geht davon aus, dass sich neue Regelungsformen zur Lösung von Globalisierungsproblemen herausgebildet haben. Diese unterscheiden sich von traditionellen völkerrechtlichen Verträgen durch eine stärkere Bedeutung nichtstaatlicher Akteure, eine Vielfalt von *Governance*-Formen und ein Zusammenwirken mehrerer Politikebenen (Messner / Nuscheler 2003, 28).
2. Sie identifiziert Probleme, für die Regelungsbedarf besteht, und definiert diesbezüglich spezifische Inhalte von *Global Governance*. Hinsichtlich der Vorstellungen über die richtigen Regeln für die globalisierte Wirtschaft wird zwischen zwei Leitbildern unterschieden: einer neoliberalen und einer regulatorischen Perspektive (Messner 2002, 10 ff.; vgl. Schirm 2004). Die neoliberale Perspektive betont die Schaffung freier Märkte, die regulatorische Perspektive die Setzung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Regeln für die Märkte. Von Globalisierungskritikern wird den meisten bestehenden Regelungen – z.B. im Rahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Welthandelsorganisation (WTO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – ein neoliberaler Inhalt vorgeworfen, womit gemeint ist,

---

1 *Global Governance* kann definiert werden als die Gesamtheit von Regelungen, die den Rahmen des Nationalstaats übersteigen (formelle Dimension) und zur Lösung globaler Probleme beitragen (substantielle Dimension). Der Begriff wurde durch die Arbeit der *Commission for Global Governance* (1995) in den 90er Jahren in der internationalen Diskussion fest verankert. Zur Diskussion über *Global Governance* im Einzelnen siehe Mürle 1998; Brand et al. 1999; Messner / Nuscheler 2003.



dass sie ausschließlich die Logik freier Märkte unterstützen und diesen keine Grenzen setzen (Brand et al. 1999; Grefe / Greffrath / Schumann 2003).

3. Sie thematisiert die Gesamtstruktur der Regelungen, die „Architektur“ von *Global Governance* (Mayntz 2000, 18 f.; Messner / Nuscheler 2003, 28 f.). Dabei geht es empirisch um die Zusammenhänge verschiedener Regelungsformen innerhalb eines Regelungsbereichs sowie die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Regelungsbereichen. Normativ wird eine größtmögliche Politikkohärenz angestrebt. Die Gesamtstruktur der Regelungen wird oft als fragmentiert und inkohärent wahrgenommen (World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 76).

In der Diskussion über *Global Governance* bezüglich Regeln für die Wirtschaft spielen zwei Regelungsfelder eine zentrale Rolle (ATTAC / DGB / VENRO 2002; Schirm 2004, 4; Messner 2002, 12)<sup>2</sup>:

1. Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen
2. Regeln zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems

Im Zusammenhang mit der Gründung der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA (1994) und der Welthandelsorganisation (1995) gewann die Frage der ökologischen und sozialen Standards durch die Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Gewerkschaften große Bedeutung. Durch die Asienkrise 1997 wurde die „Internationale Finanzarchitektur“ zu einem zentralen Thema der internationalen Wirtschaftspolitik.

---

2 Daneben gibt es noch eine Vielzahl anderer Themen mit Bezug zur Wirtschaft. Es kann unterschieden werden zwischen einer allgemeinen wirtschaftspolitischen Agenda von Problemen, die sowohl Entwicklungs- als auch Industrieländer betreffen, und einer Agenda von Maßnahmen zur Förderung der Entwicklungsländer. Zur allgemeinen Wirtschaftsagenda gehören neben den zwei genannten Themen auch das internationale Wettbewerbsrecht und die Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen des Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen GATS. Zur Entwicklungsländer-Agenda gehören insbesondere: Liberalisierung des Agrarhandels, Entwicklungsfinanzierung, Entschuldung der ärmsten Länder. Daneben haben noch Fragestellungen aus der politikfeldübergreifenden Diskussion über demokratische Strukturen einen Bezug zur Wirtschaft: Demokratisierung von WTO und IWF etc. Da die vorliegende Arbeit sich nicht mit der Legitimität der Regelungen befasst (s.u.), werden Letztere nicht berücksichtigt.

Hintergrund ist dabei die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung, die in zwei zentralen Entwicklungen zum Ausdruck kommt:

- die Intensivierung des internationalen Handels und die zunehmend globale Organisation der Wertschöpfungsketten durch multinationale Unternehmen;
- die Zunahme von internationalen Finanzflüssen und die gewachsene Integration der Finanzmärkte.<sup>3</sup>

Mit der Intensivierung des Handels und der Organisation globaler Wertschöpfungsketten durch multinationale Unternehmen stellt sich die Frage, welche sozialen und ökologischen Regelungen bei der Produktion Anwendung finden und wie diesbezüglich eine Abwärtsspirale aufgrund des ökonomischen Wettbewerbs verhindert werden kann.<sup>4</sup> In der internationalen Diskussion über Sozialstandards geht es vorrangig um die 1998 verkündeten Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), das sind: Verbot von Zwangsarbeit, Verbot von ausbeuterischer Kinderarbeit, Diskriminierungsverbot und Vereinigungsfreiheit/Recht auf Kollektivverhandlungen. Zusätzlich spielen Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und für Anwohner sowie Entlohnung und Arbeitszeiten eine Rolle. Bei den Umweltstandards geht es um eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte, z.B. um den Ausstoß von Schadstoffen in die Luft und ins Wasser, den Einsatz gefährlicher Chemikalien, den Schutz des Tropenwaldes, die Internalisierung ökologischer Kosten in Marktpreise und Umweltmanagementsysteme von Unternehmen.

Durch die zunehmenden Beziehungen zwischen Finanzmarktakteuren unterschiedlicher Herkunftsländer sowie durch finanzielle Innovationen wie Derivate sind neue Risiken für die Stabilität des internationalen Finanzsystems entstanden. Bei der Diskussion über Regelungen zur Stabilisierung des inter-

---

3 Die Frage, wie stark die Wirtschaft globalisiert ist, ist zwar Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion, aber diese zwei zentralen Entwicklungen sind unbestritten (vgl. Held et al. 1999). Dies wird in der vorliegenden Arbeit unter „globalisierter Wirtschaft“ verstanden.

4 Das Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* ist von den umfassenderen Konzepten der „Sozialen Dimension der Globalisierung“ (World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004), der Weltsozialordnung (Fues 2001) und der Weltumweltordnung (WBGU 2000) abzugrenzen. Bei diesen Konzepten geht es u.a. auch um die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme bzw. des Wohlfahrtsstaats in Industrieländern, um Entwicklungszusammenarbeit und um die Gesamtheit öffentlicher Regeln zum Umweltschutz.

nationalen Finanzsystems geht es darum, die Häufigkeit und Intensität von Finanzkrisen zu reduzieren.<sup>5</sup>

Innerhalb der *Global Governance*-Literatur gibt es eine Vielzahl von theoretischen Beiträgen, die sich konzeptionell und normativ mit der Struktur und den Inhalten von *Global Governance* beschäftigen, sowie eine Vielzahl empirischer Studien zu einzelnen Regelungen, Regelungsbereichen und Regelungsformen. Es mangelt jedoch an einer systematischen Verknüpfung dieser zwei Diskussionsstränge: Auf der einen Seite steht eine theoretische Gesamtsicht, deren empirische Verankerung unklar ist, auf der anderen Seite eine Fülle von empirisch fundiertem Detailwissen, das nicht in größere Zusammenhänge eingeordnet ist.<sup>6</sup>

## 2 Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Vor diesem Hintergrund soll in der vorliegenden Arbeit ein Beitrag zur Verknüpfung der theoretischen und der empirischen *Global Governance*-Literatur geleistet werden.

Hierzu werden erstens drei zentrale Hypothesen der theoretischen *Global Governance*-Diskussion anhand der empirischen Befunde über den Stand der Regelungen in den zwei Regelungsfeldern *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* und *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* überprüft. Die Hypothesen lauten:

1. Die Struktur der Regelungen ist geprägt durch „*Akteursvielfalt, Mehrebenenpolitik und Pluralismus an Governance-Formen*“ (Messner / Nuscheler 2003, 28).
2. Die Regelungen sind neoliberalen Inhalts.

---

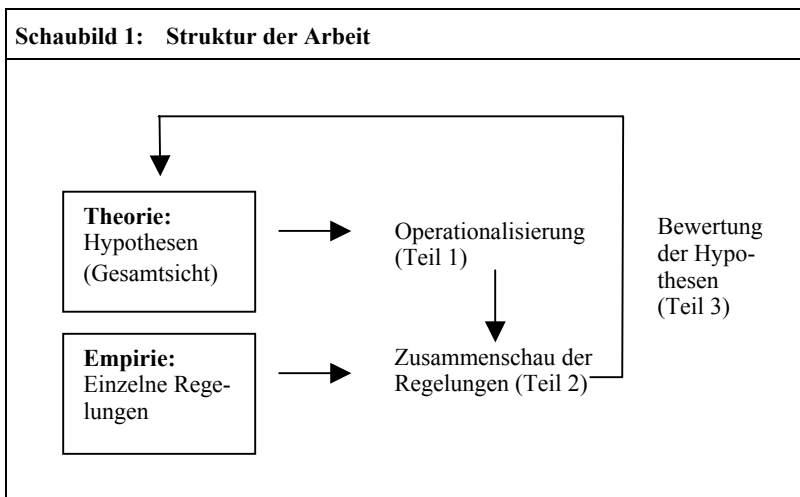
5 Das Regelungsfeld *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* ist von der umfassenderen Agenda der „Internationalen Finanzarchitektur“ abzugrenzen, die auch die Frage der Entwicklungsförderung und der Verschuldung der ärmsten Länder (HIPC) umfasst.

6 Der Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ enthält zwar all diese Elemente, diese sind aber nicht systematisch aufeinander bezogen. So wird beispielsweise im Kapitel zu den Finanzmärkten eine Reduzierung informeller Politik und im Kapitel über *Global Governance* als übergreifendes Thema eine Stärkung von *Soft Law* gefordert (Deutscher Bundestag 2002, 115 und 442 ff.). Messner / Nuscheler (2003, 29) sehen in der Zusammenschau der empirischen Befunde eine Forschungslücke.

3. Die Gesamtheit der Regelungen ist fragmentiert und inkohärent.

Zweitens verfolgt die Arbeit bei der Überprüfung der Hypothesen methodisch einen synthetischen Ansatz: Sie strukturiert und ordnet die empirischen Befunde anhand von Kategorien, die der theoretischen Diskussion entstammen. Da sie hierzu eine größere Zahl von verschiedenen Regelungen berücksichtigen muss, kann sie bezüglich der einzelnen Regelungen nur begrenzt in die Tiefe gehen (vgl. Mayntz 2000, 18).

Ihr Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion besteht einerseits im Operationalisieren und Testen des theoretischen Diskurses, andererseits in der systematischen Zusammenschau und in der Herstellung von Bezügen zwischen den empirischen Befunden.



Zur Überprüfung der Hypothesen wird die Arbeit zunächst deren Inhalte anhand der theoretischen Literatur über *Global Governance* konkretisieren und für die Analyse der existierenden Regelungen operationalisieren. Dabei wird auch präzisiert, welche Regelungen in den beiden Regelungsfeldern für erforderlich gehalten werden (Teil 1). Dann werden die Regelungen in den beiden Regelungsfeldern dargestellt und im Hinblick auf die drei Hypothesen analysiert. Dabei geht es um die Fragen: Welche der in der theoretischen Diskussion geforderten Regelungen gibt es (und welche gibt es nicht)?

Welche Strukturmerkmale weisen sie auf? Welchen Inhalt haben sie? Wie passen sie zusammen? Als Grundlage hierfür dienen die wissenschaftliche Literatur, Informationen der relevanten Institutionen und die Texte der Regelungen (Teil 2). Zuletzt werden in einer Gesamtbetrachtung dieser empirischen Informationen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Hypothesen gezogen (Teil 3).

### 3 Abgrenzung

Die *Global Governance*-Literatur diskutiert außer den in den drei Hypothesen erfassten Aspekten drei weitere Fragestellungen, die in der vorliegenden Arbeit **nicht** behandelt werden können:

1. Hinsichtlich der **Effektivität** geht es zum einen um die Eignung einer Regelung zur Lösung eines Problems. Zum anderen ist die Frage, ob die Regelung die erwarteten Wirkungen zeigt bzw. ob das Problem wirkungsvoll gelöst wird.<sup>7</sup> In der Dissertation werden mit der Frage nach den Inhalten und der Kohärenz der Regeln Teilaspekte der Effektivitätsfrage behandelt. Zur Beurteilung der Eignung einer Regel zur Lösung eines Problems wäre aber eine detaillierte Problemanalyse erforderlich, die angesichts der für die Zusammenschau erforderlichen großen Bandbreite an Themen in dieser Arbeit nicht leistbar ist. Dies gilt ebenfalls für die Wirkungsanalyse.<sup>8</sup>
2. Bei der Frage nach der **Legitimität** geht es um die Art des Zustandekommens der Regelungen und deren Akzeptanz seitens der betroffenen Bevölkerung, die wiederum mit der Effektivität der Regelungen zusammenhängt. Das Zustandekommen der Regelungen wird zwar teilweise thematisiert. Die Beurteilung der Legitimität erfordert aber eine vertiefte Auseinandersetzung mit normativen Theorien der Regelsetzung bzw. der Demokratie sowie eine empirische Analyse der Wahrnehmungen der Bevölkerung. Diese Aspekte liegen außerhalb des Ansatzes der Arbeit und können nicht zusätzlich bearbeitet werden.
3. Bei der empirischen Erklärung des **Zustandekommens** der Regelungen geht es um die Analyse der Interaktion der Akteure sowie um institutio-

---

7 Ein Teilaspekt der Effektivitätsforschung ist die Analyse von *Compliance*, das heißt die Befolgung der Regeln durch die Regeladressaten (Neyer / Zürn 2001, 4).

8 Die Arbeit behandelt mit dem Inhalt der Regelungen nur die Ebene des *Output*, nicht die Wirkungsebenen *Outcome* und *Impact*.

nelle und strukturelle Einflussfaktoren, um die Rolle von Macht, Interessen und Ideen. Dies erfordert detaillierte Fallstudien. In der vorliegenden Arbeit werden zu dieser Fragestellung nur Teilaspekte behandelt, eine systematische Analyse kann nicht geleistet werden.

# Teil 1: Hypothesen über *Global Governance*

Ziel des ersten Teils ist die inhaltliche Konkretisierung und Operationalisierung der in der Einleitung formulierten Hypothesen auf Grundlage der theoretischen Literatur über *Global Governance*.

## 1 Regelungsstrukturen

Die erste Hypothese lautet: Die Struktur der Regelungen ist geprägt durch „*Akteursvielfalt, Mehrebenenpolitik und Pluralismus an Governance-Formen*“ (Messner / Nuscheler 2003, 28). Diese Strukturmerkmale haben aus Sicht der *Global Governance*-Diskussion im Vergleich zu völkerrechtlichen Verträgen als traditioneller Form der internationalen Politik an Bedeutung gewonnen. Durch die Überprüfung dieser Hypothese wird nachgezeichnet, welche Regelungsformen es derzeit gibt.

Von zentraler Bedeutung ist dabei der Begriff der *Governance*-Formen, der deshalb als Erstes erläutert werden wird. Er wird ergänzt durch eine Betrachtung der verschiedenen Akteure, die an den Regelungen beteiligt sein können, sowie durch die Beschreibung der verschiedenen Politikebenen, deren Zusammenwirken zu analysieren ist.

### 1.1 *Governance*-Formen

Die *Global Governance*-Debatte geht davon aus, dass zur Lösung der Globalisierungsprobleme eine Vielzahl neuer, unterschiedlicher *Governance*-Formen entstehen. Sie betont, dass es neben zwischenstaatlichen Regelungen zunehmend auch private Selbstregulierung sowie eine „*Vielzahl sektoraler öffentlich-privater Politiknetzwerke, in denen staatliche und nichtstaatliche Akteure kooperativ Steuerungsfunktionen wahrnehmen*“ (Wolf 2001, 6) bzw. „*Public-Private Partnerships*“ (Börzel / Risse 2002) gibt.

Die *Global Governance*-Literatur baut dabei auf Erkenntnissen der sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorie auf, die untersucht, wie der moderne Staat Einfluss auf die Gesellschaft nimmt (Mayntz / Scharpf 1995; Messner 1995; Kenis / Schneider 1996; Messner / Nuscheler 2003, 14). Im Kern handelt es sich dabei um die Beobachtung, dass die traditionelle Vorstellung eines über das Festlegen verbindlicher Regeln und deren Durchsetzung durch Zwangs-

maßnahmen handelnden Staates („*command and control*“) nur einen Teil der Staatstätigkeit erfasst. Der Staat bindet oft gesellschaftliche Akteure in die Politikformulierung und Implementierung ein. Regelungen werden dann nicht einseitig (hierarchisch) vom Staat vorgegeben, sondern stellen das Ergebnis von Verhandlungssystemen bzw. Netzwerken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren dar.<sup>9</sup> Öffentliche Regelungen werden zudem durch Formen der gesellschaftlichen Selbstregulierung ergänzt. Auch außerhalb des Nationalstaats werden solche kooperativen Beziehungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren für erforderlich gehalten (Wolf 2005, 5).<sup>10</sup>

Börzel / Risse (2002) unterscheiden die folgenden Kategorien für das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen (die Autonomie des Staates nimmt dabei schrittweise ab):

- Öffentliche Regelungen ohne Beteiligung nichtstaatlicher Akteure
- Lobbying
- Konsultation und Kooptation nichtstaatlicher Akteure
- Koregulierung und Delegation
- Private Selbstregulierung „im Schatten der Hierarchie“ (das heißt unter dem Einfluss staatlicher Akteure)
- Übernahme privater Regelungen durch den Staat
- Private Selbstregulierung<sup>11</sup>

---

9 In der Steuerungstheorie wird zwischen Staat/Hierarchie, Markt und Netzwerken als Formen der Handlungskoordination verschiedener Akteure unterschieden. Deshalb wird auch der zusammenfassende Begriff „Netzwerksteuerung“ (Messner / Nuscheler 2003, 14) verwendet. Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit sind aber stärker differenzierende Begriffe erforderlich (s.u.).

10 Die Relativierung der Bedeutung hierarchischer Steuerung sowie die Existenz von Verhandlungssystemen sind für den internationalen Bereich nur bezogen auf das Verhältnis von Staaten zu nichtstaatlichen Akteuren eine Neuerung. Dass Regelungen im Bereich zwischenstaatlicher Beziehungen in Form von Verhandlungen zwischen formell gleichrangigen Partner vereinbart werden, da es keine Weltregierung mit übergeordneter Autorität gibt, ist ein Grundmerkmal der internationalen Beziehungen.

11 Diese Kategorien werden weiter unten näher erläutert. Entsprechend ihrem Erkenntnisinteresse für Formen der Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (*Public-Private Partnerships*) fokussieren Börzel / Risse (2002) auf Konsultation/Kooptation, Koregulierung/Delegation und Private Selbstregulierung im „Schatten der Hierarchie“, wäh-



Neben der Rolle unterschiedlicher Akteure bei der Formulierung und Implementierung von Regelungen ist die Unterscheidung von „harten“ und „weichen“ Steuerungsinstrumenten zur Umsetzung der Regelungen ein weiterer Aspekt der Diskussion über *Governance*-Formen (Messner 1995, 161 f.; Conzelmann 2004).<sup>12</sup> Schubert (1991, 172 ff.) beispielsweise unterscheidet die Steuerungsinstrumente Überzeugung, Regulierung und Finanzierung. Die Sanktionierung der Nicht-Befolgung rechtlicher Vorgaben durch Zwangsmaßnahmen als „hartes“ Steuerungsinstrument ist nur eine Möglichkeit zur Umsetzung von Regelungen. Daneben werden – national und international – auch andere, „weiche“ Steuerungsinstrumente wie z.B. finanzielle Anreize oder die Bereitstellung von Informationen verwendet. Die „harten“ Steuerungsinstrumente Gerichtsverfahren und staatliche Zwangsmaßnahmen können nur für Regelungen angewendet werden, die rechtliche Bindungswirkung haben. Rechtliche Verbindlichkeit ist deshalb ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal von Regelungen.<sup>13</sup>

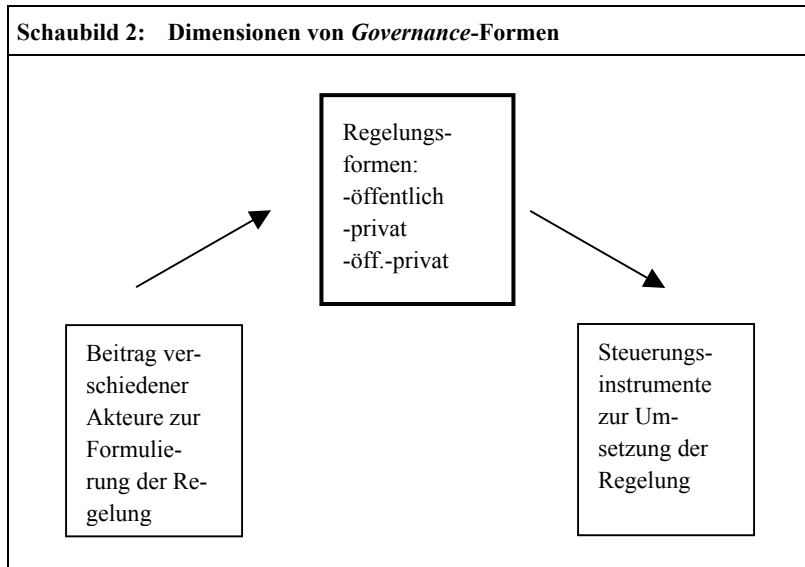
Zur Operationalisierung der Hypothese eines „Pluralismus an *Governance*-Formen“ sollen vor dem Hintergrund dieser Diskussionen bei der empirischen Analyse in Teil 2 der vorliegenden Arbeit die folgenden drei Dimensionen von Regelungen betrachtet werden (siehe auch Schaubild 2)<sup>14</sup>:

1. Wer hat die Regelung beschlossen und welche rechtliche Verbindlichkeit hat sie (Regelungsform)?
2. Waren andere Akteure an der Formulierung der Regelung beteiligt und auf welche Weise?

---

rend in der vorliegenden Arbeit der Fokus auf dem gesamten Spektrum von Regelungen liegt.

- 12 In der Analyse der internationalen Politik wird weichen Steuerungsinstrumenten eine besonders wichtige Rolle zugeschrieben, da auch bei rechtlich verbindlichen Regelungen die Durchsetzbarkeit mit harten Steuerungsinstrumenten begrenzt ist.
- 13 In der Diskussion über internationale Regime spielt die Frage der Durchsetzung („*Enforcement*“) in den letzten Jahren eine große Rolle. Dabei geht es um die Frage der Wirksamkeit von Sanktionen, Rechtsprechung und Management für die Umsetzung von Regelungen (Zangl 1999; Conzelmann 2004). Dies entspricht der Thematik „harder“ und „weicher“ Steuerungsinstrumente.
- 14 Diese 3 Dimensionen sind miteinander verknüpft: Die Regelungsform beinhaltet eine Vorauswahl möglicher Umsetzungsformen und Beteiligungsformen anderer Akteure. Außerdem beinhaltet sie oft auch die Politikebene, auf der sie formuliert wurde.



3. Welche Steuerungsinstrumente sieht die Regelung für deren Umsetzung vor?<sup>15</sup>

(1) Hinsichtlich der **Regelungsform** wird zwischen Regelungen unterschieden, die von öffentlichen oder privaten Akteuren beschlossen wurden. Hinzu kommen Mischformen, in denen öffentliche und private Akteure gemeinsam eine Regelung beschließen. Diese Unterscheidung wird durch den Grad der Verbindlichkeit einer Regelung ergänzt, die sich in ihrem Rechtscharakter ausdrückt (s. Tabelle 1).

Bei den **öffentlichen Regelungen** gibt es folgende Regelungsformen:

---

15 Die Frage nach der Rolle der Akteure bei der Umsetzung der Regelungen, die zum Beispiel Börzel / Risse (2002) in ihre Analyse mit einbeziehen, erwies sich für die vorliegende Arbeit als wenig relevant, weil diese in den untersuchten Regelungsfeldern in engem Bezug zur Regelungsform steht: Nichtstaatliche Regelungen werden von nichtstaatlichen Akteuren umgesetzt, bei unverbindlichen Empfehlungen von Staaten an nichtstaatliche Akteure ist deren Umsetzung Aufgabe der nichtstaatlichen Akteure, etc.

- *Völkerrechtliche Verträge*: Völkerrechtliche Verträge sind rechtlich verbindliche Vereinbarungen zwischen Staaten, deren Verletzung Gegenmaßnahmen der anderen Vertragsstaaten legitimiert.<sup>16</sup>
- *Soft Law*: Der Begriff des *Soft Law* ist in der Literatur umstritten (Kimminich 1992, 255 ff.).<sup>17</sup> Er wird in der vorliegenden Arbeit für Vereinbarungen zwischen Staaten verwendet, die keine formelle Bindungswirkung wie völkerrechtliche Verträge haben, die aber dennoch eine informelle Bindungswirkung für das Handeln der beteiligten Staaten haben. Adressat von *Soft Law*-Regelungen sind die Staaten, die es formuliert haben.<sup>18</sup>
- *Erklärungen und Empfehlungen von Staaten*: Nicht mehr als *Soft Law* bezeichnet werden können Empfehlungen, die Staaten für Private erlassen, da hier keine Bindungswirkung entsteht. Gleiches gilt für rein politische Absichtserklärungen der Staaten bezüglich ihres eigenen Verhaltens.
- *Nationales Recht*: Nationales Recht hat die stärkste Bindungswirkung, da es gegenüber nichtstaatlichen Akteuren im Staatsgebiet durch das staatliche Gewaltmonopol durchgesetzt werden kann.<sup>19</sup>

---

16 Auch Verwaltungsabkommen (*executive agreements*) sind völkerrechtliche Verträge, werden aber innerstaatlich nicht ratifiziert.

17 Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags (2002, 442 f.) versteht unter *Soft Law* alle Regelungen, die nicht verbindlich sind, d.h. insbesondere private Regelungen. Dem entgegen vertritt Kimminich (1992, 256) die folgende Auffassung: „*Tatsache ist, dass der Begriff des soft law nicht die Unterscheidung zwischen Recht und Nicht-Recht verwischen soll und darf. Was nur zur Schaffung moralischer Pflichten oder gar nur zu Propagandazwecken verkündet worden ist, kann nicht die Qualität einer Rechtsnorm haben. Dagegen gehört soft law bereits der Sphäre des geltenden Rechts an, ist aber mit geringerer Durchsetzungskraft versehen.*“ Politische Absichtserklärungen und Empfehlungen von Staaten sind für ihn kein *Soft Law*. Auch private Regelungen erfüllen nicht das Kriterium der staatlich garantierten Regelung, das zentral für den Rechtsbegriff ist (Kriele 1991, 130).

18 Für den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basle Committee on Banking Supervision s.a., Hervorhebung ergänzt) wurde dieser „Spagat“ wie folgt formuliert: „*The Committee does not possess any formal supranational supervisory authority, and its conclusions are not, and were never intended to, have legal force. Rather, it formulates broad supervisory standards and guidelines and recommends statements of best practice in the expectation that individual authorities will take steps to implement them through detailed arrangements ... which are best suited to their own national systems.*“ (siehe dazu auch Teil 2, Kap. 2.1.2)

19 Nationales Recht ist für *Global Governance* insbesondere als Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen und internationalem *Soft Law* von Bedeutung.

Bei den **privaten Regelungen** gibt es folgende Regelungsformen:

- *Privatrechtliche Verträge*: Vertragliche Vereinbarungen zwischen privaten Akteuren sind rechtlich verbindlich und können durch nationalstaatliche Formen der Rechtsdurchsetzung oder transnationale Schiedsgerichte durchgesetzt werden.
- *Empfehlungen und Verhaltenskodizes*: Empfehlungen und Verhaltenskodizes sind freiwillige, unverbindliche Regelungen, deren Einhaltung nicht gerichtlich durchgesetzt werden kann.

Bei den **öffentlich-privaten Regelungen** gibt es nur eine Regelungsform: Gemeinsam von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren beschlossene Regelungen (*Empfehlungen und Verhaltenskodizes*) haben eine Selbstbindungswirkung, die nicht rechtsverbindlich ist. Wenn gemeinsam formulierte Regelungen durch ein anschließendes völkerrechtliches Vertragsverfahren oder nationale Rechtsetzung Verbindlichkeit erlangen, werden sie zu einer öffentlichen Regelung.

<b>Tabelle 1: Rechtliche Verbindlichkeit von Regelungsformen</b>				
	Öffentliche Regelungen		Private Regelungen	Öffentlich-private Regelungen
Adressat	Staaten	Private	Private	Private
Rechtliche Verbindlichkeit	Völkerrechtliche Verträge	Nationales Recht	Privatrechtliche Verträge	–
Keine rechtliche Verbindlichkeit	Soft Law, Erklärungen	Empfehlungen/Verhaltenskodizes	Empfehlungen/Verhaltenskodizes	Empfehlungen/Verhaltenskodizes

(2) Eng verbunden mit der Frage, wer eine Regelung beschließt, ist die Frage, ob und in welcher Form **andere Akteure** an ihrem Entstehungsprozess beteiligt waren. Hierbei gibt es unterschiedliche Formen der Beteiligung.

Bei den **öffentlichen Regeln** ist die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure zu berücksichtigen. Diese kann die folgenden Formen haben, die unterschiedliche Einflussgrade bezeichnen:

- *Lobbying*: Nichtstaatliche Akteure versuchen auf eigene Initiative, auf die Entstehung von Regeln durch Ansprache von Entscheidungsträgern oder Öffentlichkeitsarbeit Einfluss zu nehmen.
- *Konsultation*: Öffentliche Akteure suchen gezielt Informationen und Meinungen nichtstaatlicher Akteure.
- *Kooptation*: Nichtstaatliche Akteure werden formell in Regierungsdelegationen und -verhandlungen eingebunden, in denen sie eine beratende Rolle haben.

Bei **privaten Regelungen** ist nach der Rolle der Staaten zu fragen:

- *Androhung von öffentlichen Regelungen*: Durch die Androhung öffentlicher Regelungen schafft der Staat Handlungsdruck, damit private Regelungen („im Schatten der Hierarchie“) geschaffen werden.
- *Zusammenführen privater Akteure und Moderation*: Auch ohne Androhung öffentlicher Regelungen kann der Staat die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure durch das Schaffen von Gesprächskreisen fördern und in diesem Rahmen auch Moderationsfunktionen übernehmen. Dabei handelt es sich um eine „weichere“ Form der Steuerung, die auch als „prozedurale Steuerung“ bezeichnet wird (vgl. Messner 1995, 161 f.).

Bei **gemischt öffentlich-privaten Regelungen** können staatliche und nichtstaatliche Akteure unterschiedliche Rollen spielen:<sup>20</sup>

- *Delegation*: Der Staat kann nichtstaatliche Akteure mit der Formulierung von Regelungen beauftragen und sich daran nicht selber beteiligen.
- *Koregulierung*: Staatliche und nichtstaatliche Akteure beraten gleichberechtigt über die Regelungen.

(3) Für die Umsetzung gibt es mit Sanktionen und gerichtlichen Mechanismen zwei „harte“ **Steuerungsinstrumente**, die bei rechtlich verbindlichen Regelungen Anwendung finden können, sowie mehrere „weiche“ Steuerungsinstrumente (vgl. Lütz 2005, 140 ff.):

- Sanktionen (völkerrechtlich, staatlich, privat)

---

20 Wenn Regelungen, die als Delegation oder Koregulierung entstanden sind, von Staaten rechtsverbindlich gemacht werden, werden sie zu öffentlichen Regelungen. Da dies ein Sonderfall ist, werden Delegation und Koregulierung nicht zusätzlich unter „öffentliche Regelung“ aufgeführt, sondern nur an dieser Stelle behandelt.

- Gerichtliche Durchsetzungsverfahren (völkerrechtlich vereinbarte, private Schiedsgerichte, nationale Gerichte)
- Monitoring-Verfahren (Berichterstattung, Kommentierung der Berichterstattung, *Peer-Review*, Kontrollen/Überprüfung, Zertifizierung, Schwarze Listen, Beschwerdestellen)
- Finanzielle Anreize/Unterstützung
- Technische Unterstützung
- Überzeugung/Dialog

## 1.2 Akteursvielfalt

Unter der Kategorie Akteursvielfalt sollen bei der Analyse der Regelungen in Teil 2 die Akteure benannt werden, die an der Formulierung einer Regelung beteiligt waren. Die Art und Weise, wie sie beteiligt waren, wird bereits bei der *Governance*-Form berücksichtigt (siehe vorigen Abschnitt). Zu den relevanten Akteursgruppen gibt es im Rahmen der *Global Governance*-Literatur zum Teil ausführliche Diskussionen (vgl. Simmons / de Jonge Oudraat 2001, 11 f.). Dabei handelt es sich um:

- Staatliche Akteure: Staaten, Internationale Regierungsorganisationen<sup>21</sup>, Regierungsnetzwerke
- Nichtstaatliche Akteure: NROs (inklusive Gewerkschaften), Wirtschaft (und deren Organisationen/Verbände)
- Trilaterale Politiknetzwerke (Staaten, NROs, Wirtschaft)

Bezüglich der **staatlichen Akteure** wendet sich die *Global Governance*-Perspektive gegen die Sicht der Staaten als unitarische Akteuren. Auswärtige Beziehungen sind nicht auf das Auswärtige Amt als Vertreter des Staates beschränkt (z.B. Eberlei / Weller 2001). Verschiedene Institutionen der Exekutive, Legislative und Judikative eines Staates können an *Global Govern-*

---

21 Hierzu werden in der vorliegenden Arbeit auch Organisationen gezählt, die sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Mitglieder haben (wie z.B. die Internationale Standardisierungsorganisation ISO).

ance-Strukturen beteiligt sein (z.B. Slaughter 1997 und 2004).<sup>22</sup> Anne-Marie Slaughter (2004, 31) versteht unter Regierungsnetzwerken die informelle Zusammenarbeit staatlicher Institutionen mit ihren „Counterparts“ aus anderen Ländern, z.B. um Informationen auszutauschen und ihre Handlungen zu koordinieren. Sie sieht darin „*a key feature of world order in the twenty-first century*“ (Slaughter 2004, 1). Regierungsnetzwerke zeichnen sich aus Slaughters (2004, 4) Sicht durch ihre Legitimität aus:

“... *unlike amorphous, global policy networks ‘championed by UN Secretary General Kofi Annan, in which it is never clear who is exercising power on behalf of whom, these are networks composed of national government officials, either appointed by elected officials or directly elected themselves’.*”

Zu diesen Regierungsnetzwerken gehören z.B. die G-7/G-8 und der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht. Daneben sind auch die stärker institutionalisierten, mit eigenem Personal und eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Internationalen Regierungsorganisationen wie die Vereinten Nationen (UNO), die WTO oder die ILO und Regionalorganisationen von Staaten wie die *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) oder die Europäische Union (EU)<sup>23</sup> als Akteure von *Global Governance* zu beachten.<sup>24</sup>

Bei den **nichtstaatlichen Akteuren** wird zwischen zwei großen Gruppen unterschieden: nichtgewinnorientierten Nichtregierungsorganisationen (NROs) auf der einen Seite<sup>25</sup> und Wirtschaftsunternehmen sowie deren Interessenverbände auf der anderen Seite.

Die Bedeutung der NROs für *Global Governance*, d.h. für Formulierung und Implementierung von Regelungen, wird in ihrem Fachwissen, in ihrer politischen Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit sowie in ihrer Fähigkeit gesehen,

---

22 Diese grenzüberschreitenden Beziehungen von Teilen des Staates wurden bereits in der Transnationalismus-Literatur der 70er Jahre als „*transgouvernementale*“ Politik bezeichnet, aber ihre Verbreitung hat seitdem stark zugenommen (Slaughter 2004, 10).

23 Aufgrund ihres supranationalen Charakters handelt die EU allerdings in einigen Politikfeldern nach außen wie ein Staat und nicht wie eine Regionalorganisation.

24 Slaughter (2004, 6) unterscheidet internationale Organisationen von Regierungsnetzwerken, bemerkt aber, dass es zwischen den beiden Konzepten Überlappungen gibt, da internationale Organisationen auch als „*hosts for and sources of government networks*“ fungieren können.

25 Hierzu werden in der vorliegenden Arbeit auch Gewerkschaften gerechnet.

Aktivitäten zur Umsetzung sozialer und ökologischer Ziele zu organisieren (Deutscher Bundestag 2002, 439 ff.; Hummel 2001, 41 f.). Sie können einen Beitrag zu mehr Transparenz und Partizipation leisten, sind aber kein Ersatz für demokratisch legitimierte Kontrolle (Messner / Nuscheler 2003, 16 f.).<sup>26</sup>

Die Bedeutung der Wirtschaft für *Global Governance* wird in ihren materiellen Ressourcen, aber auch in ihrer Kosten-Effizienz und ihrem Innovationsvermögen gesehen (Hummel 2001, 43 f.). Sie kann einen wichtigen Beitrag zu *Global Governance* leisten, ist jedoch zugleich Regelungsadressat und verfolgt zudem ökonomische Eigeninteressen.

**Trilaterale Politiknetzwerke** sind eine besondere, informelle Organisationsform<sup>27</sup>, an der staatliche Akteure, NROs und Wirtschaft beteiligt sind. Diese Organisationsform wurde insbesondere von einem UN-Projekt über „*Global Public Policy Networks*“ (Reinicke / Deng 2000) vertieft behandelt:

*“...global public policy networks developed as a means to bring together far-flung people and institutions who often remain separate from and sometimes opposed to each other, but who realize that they depend on each other to reach their differing goals and agree to collaborate in a loose, self-governing structure. ... Networks do not merely aggregate resources, but are structured to take advantage of the fact that each participating sector brings different resources to the fore. A typical network (if there is such a thing) combines the voluntary energy and legitimacy of the civil society sector with the financial muscle and interest of businesses and the enforcement and rule-making power and coordination and capacity-building skills of states and international organizations.”* (Reinicke / Deng 2000, 22 ff., Hervorhebung ergänzt)

Neben trilateralen Netzwerken, auf die sich die theoretische *Global Governance*-Diskussion überwiegend bezieht, gibt es auch bilaterale Netzwerke zwischen NROs und Wirtschaft.

- 
- 26 Transnationale Expertennetzwerke, sogenannte „*epistemic communities*“, verfolgen wie NROs keine kommerziellen Interessen, und können aufgrund ihres gemeinsamen Wissens eine wichtige Rolle für die Formulierung von *Global Governance* zwischen verschiedenen Staaten und Organisationen leisten (Simmons / De Jonge Oudraat 2001, 12). Da sie aber in der für die vorliegende Arbeit relevanten *Global Governance*-Diskussion über Inhalte und Struktur der Regelungen keine größere Rolle spielen werden sie hier nicht näher behandelt.
- 27 *“It is important to understand that global public policy networks are not just another attempt at organization building. They are dynamic in both process and structure.”* (Reinicke / Deng 2000, 23).



### 1.3 Mehrebenenpolitik

Hinsichtlich der Mehrebenenpolitik geht es in der *Global Governance*-Diskussion um das Zusammenwirken von Regelungen von der lokalen bis zur globalen Ebene: Mehrebenenpolitik bedeutet „*das Zusammenspiel und die enge Verzahnung von lokaler, nationaler und internationaler Politik*“ (Messner / Nuscheler 2003, 32; vgl. Commission on Global Governance 1995, 7; Deutscher Bundestag 2002, 419 f.). Die *Global Governance*-Diskussion geht dabei von der Beobachtung einer zunehmenden Bedeutung anderer Politik-ebenen als der des Nationalstaats aus, wobei dieser als „*Scharnier*“ die zentrale Stellung behält (Messner 1998; Deutscher Bundestag 2002, 419; Messner / Nuscheler 2003, 17 f.). Normativ soll das Verhältnis zwischen den Ebenen nach dem Subsidiaritätsprinzip gestaltet werden, um „*Problemlösungen auf der Ebene anzusiedeln, die sachlich und organisatorisch angemessen ist*“ (Deutscher Bundestag 2002, 420). Empirisch sollen die Interaktionen zwischen *Governance*-Strukturen auf den verschiedenen Ebenen systematisch analysiert werden (Messner / Nuscheler 2003, 32).

Um die Mehrebenenpolitik in Teil 2 untersuchen zu können, ist in einem ersten Schritt zu klären, auf welchen Ebenen es Regelungen geben kann. In einem zweiten Schritt ist zu klären, welche Formen des Zusammenwirkens es zwischen Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen geben kann.

In der *Global Governance*-Literatur werden die folgenden Regelungsebenen unterschieden:

- lokale Ebene
- regionale Ebene unterhalb der nationalen Ebene
- nationale Ebene
- regionale Ebene oberhalb der nationalen Ebene
- globale Ebene

Bezüglich der globalen Ebene gibt es Diskussionen über die Reichweite der Regelungen. Viele Regelungen beziehen nicht alle Staaten ein, sondern sind zum Beispiel auf die OECD-Staaten beschränkt. Sie sind deshalb nicht global

im strikten Sinn des Begriffs.<sup>28</sup> Dennoch soll „global“ in der vorliegenden Arbeit für multilaterale Regelungen verwendet werden, die nicht regional begrenzt sind. Unter der regionalen Ebene werden multilaterale Regelungen von Staaten verstanden, die einer geographisch definierten Region angehören. Bilaterale Regelungen zwischen zwei Staaten werden als gesonderte Ebene berücksichtigt.<sup>29</sup>

Die Definition dieser Ebenen orientiert sich an Staaten, da diese das geographische Organisationsprinzip verkörpern. Transnationale Regelungen sind allerdings von diesen Ebenen nicht erfasst, da sie sich eben nicht an geographischen Räumen, sondern am funktionalen Einflussbereich der nicht-staatlichen Akteure orientieren.<sup>30</sup> Als Ergänzung zum geographischen Ebenenmodell sollen deshalb transnationale Regelungen als zusätzliche Ebene behandelt werden (vgl. Mayntz 2000, 14).

Somit ergeben sich für die Analyse der Regelungen in Teil 2 die folgenden Ebenen<sup>31</sup>:

- transnational
- global
- regional
- bilateral
- national<sup>32</sup>

---

28 Dieses Problem führt in Teilen der Literatur dazu, dass nicht von „*Global Governance*“ gesprochen wird, sondern von „*Regieren jenseits des Nationalstaates*“ oder „*postnationaler Politik*“ gesprochen wird (Zürn et al. 2000).

29 Der Begriff „international“ wird als übergreifender Begriff für alle staatlichen Regelungen „jenseits des Nationalstaates“ verwendet werden (d.h. für die globale, regionale und bilaterale Ebene).

30 Der Begriff „transnational“ bezeichnet grenzüberschreitende Beziehungen, an denen mindestens ein nichtstaatlicher Akteur beteiligt ist.

31 Der Zusammenhang dieser Ebenen mit den zuvor diskutierten Regelungsformen ist wie folgt: transnational = private Regelungen, international/regional/bilateral = öff. Regelungen (völkerrechtliche Verträge, *Soft Law*, Empfehlungen), national = öff. Regelungen (nationales Recht).

32 Eine separate Berücksichtigung der Ebenen unterhalb der nationalen Ebene ist für die Regelungsfelder dieser Arbeit nicht erforderlich.

Hinsichtlich des Zusammenwirkens der Politikebenen können drei Dimensionen unterschieden werden:

- *Institutionelle Dimension*: Kompetenzverteilung für Formulierung und Implementierung von Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen
- *Prozessdimension*: Rolle von Akteuren unterschiedlicher Ebenen bei der Formulierung und Implementierung der Regelungen
- *Inhaltliche Dimension*: Inhaltliche Beziehungen zwischen Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen.

Bei der **institutionellen Dimension** geht es um die Frage, auf welcher Ebene Regelungen formuliert<sup>33</sup> werden und auf welcher sie implementiert werden. Die Verteilung dieser Kompetenzen ist z.B. in föderalen Staaten eine Kernfrage. In den internationalen Beziehungen besteht die traditionelle Verknüpfung der Ebenen in der Formulierung völkerrechtlicher Verträge auf internationaler Ebene und deren Implementierung auf nationaler Ebene. Auch die internationale Ebene kann Aufgaben bei der Implementierung übernehmen, wie zum Beispiel das Monitoring der Einhaltung der Vereinbarung durch internationale Organisationen.

Bei der **Prozessdimension** geht es um den Einfluss staatlicher und nichtstaatlicher Akteure einer Ebene auf die Formulierung und Implementierung von Regelungen auf einer anderen Ebene. Hierzu zählen beispielsweise die Wechselwirkungen von innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Interessenkonstellationen in sogenannten „*Two-Level-Games*“ (Putnam 1988; Zangl 1994). Ein weiteres Beispiel für die Analyse der Prozessdimension der Mehrebenenpolitik ist die Studie von Schmitz / Jetschke / Risse (1998) über das Zusammenwirken von transnationalen und nationalen NROs zur Durchsetzung von Menschenrechten. Im Bereich der EU-Forschung gibt es eine große Zahl von Studien, die sich mit der Prozessdimension beschäftigen (z.B. Benz 2003).<sup>34</sup>

---

33 In Fällen, bei denen es (noch) nicht zur Formulierung einer Regelung gekommen ist, werden auch vorbereitende Arbeiten im Rahmen des *Agenda-Setting* berücksichtigt.

34 Das politische System der EU stellt ein spezielles „Mehrebenensystem“ (z.B. Jachtenfuchs / Kohler-Koch 1996) dar, in dem die institutionellen Beziehungen zwischen den Ebenen vertraglich geregelt sind. Deshalb sind Arbeiten zur EU nur begrenzt relevant für die nicht formell verknüpften Strukturen von *Global Governance* (Mayntz 2000, 14).

Bei der **inhaltlichen Dimension** geht es um die Frage, in welcher Beziehung die Inhalte von Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen zueinander stehen. Dabei kann es zum Beispiel um die Frage gehen, wie eine internationale Vereinbarung in nationale Regelungen umgesetzt wird. Eine Studie zur Sozialpolitik in der EU zeigt beispielsweise, dass EU-Regelungen zu sehr unterschiedlichen nationalen Regelungsinhalten führen können (Falkner et al. 2004).

Die Prozessdimension wird bereits bei der *Governance*-Struktur (Beteiligung der Akteure) zum Teil berücksichtigt und kann in der vorliegenden Arbeit nicht tiefer behandelt werden (siehe Einleitung). Die inhaltliche Dimension wird im Zusammenhang mit Hypothese 3 analysiert werden (siehe unten).

Bei der Analyse der Regelungen in Teil 2 wird deshalb unter der Kategorie „Mehrebenenpolitik“ nur die institutionelle Dimension untersucht werden, d.h. die Frage, auf welchen Ebenen Formulierung (bzw. Diskussionen im Vorfeld einer nicht beschlossenen Regelung) und Implementierung einer Regelung stattfinden.

## 2 Regelungsinhalte

Die zweite Hypothese betrifft die Frage, wie der Inhalt der existierenden Regelungen zu bewerten ist. Sie lautet: Die Regelungen sind neoliberalen Inhalts.<sup>35</sup> Hintergrund der Hypothese ist eine Kritik am Neoliberalismus, das heißt einer auf weitgehende Freiheit der Märkte abzielenden Politik, der als dominierendes Paradigma wahrgenommen wird. Innerhalb dieser Kritiker gibt es unterschiedliche Vorstellungen, welche Regelungen als Alternative zum Neoliberalismus erforderlich sind.

Zum einen gibt es eine regulatorische Perspektive (vgl. Messner 2002, 12; Schirm 2004, 9)<sup>36</sup>, die die eigenständige Bedeutung nichtökonomischer Werte

---

35 Bei einigen Autoren (aus der Fachrichtung Internationale Beziehungen) wird die Frage nach den Inhalten von *Global Governance* mit allgemeinen Zielen wie „Sicherheit, Freiheit, Wohlfahrt und Gerechtigkeit“ behandelt (Keohane 2002). Diese Ziele sind unkontrovers. Die Neoliberalismus-Hypothese bringt den wissenschaftlichen und politischen Disconsens über die Mittel zur Erreichung dieser Ziele zum Ausdruck.

36 Messner identifiziert eine Position in der Literatur der „*world regulative policy*“, Schirm eine Position der „*stricter regulation of markets*“. Auch andere Autoren verwenden den Begriff: Dieter (2002, 61) spricht von „*Regulierung der Märkte*“, eine Ausgabe der Zeit-

und Regeln der Gesellschaft betont, die dem Markt Grenzen setzen sollen. Die Marktwirtschaft ist dabei aber ein zentraler Bestandteil der gesellschaftlichen Organisation. Die Vorstellungen der regulatorischen Perspektive über alternative Regelungen zum Neoliberalismus sind ein wichtiger Aspekt zur Überprüfung der zweiten Hypothese: Diese beinhaltet die Vermutung, dass die existierenden Regelungen nicht den alternativen Inhalten entsprechen.

Zum anderen gibt es eine Position, die die kapitalistische Marktwirtschaft grundsätzlich ablehnt und eine alternative Wirtschaftsordnung anstrebt. In einem Strategiepapier von ATTAC Deutschland (2004, 23), das die verschiedenen Vorstellungen innerhalb des Netzwerks über eine „alternative Weltwirtschaftsordnung“ darstellt<sup>37</sup>, wird dabei u.a. die „Lokalisierung“ der Wirtschaft als wichtiges Element angesehen. Diese Vorstellungen sind so grundsätzlich verschieden vom existierenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, dass für sie alle bestehenden Regelungen pauschal ungeeignet sind. Die Unterschiede zwischen der neoliberalen und der regulatorischen Perspektive werden in dieser fundamentalkritischen Perspektive als nicht relevant erachtet, da es sich bei beiden um Varianten des Kapitalismus handele (ATTAC Deutschland 2004, 25). Für eine differenzierte Bewertung der existierenden Regelungen ist sie deshalb nicht geeignet und wird in der vorliegenden Arbeit nicht näher berücksichtigt.

Im Folgenden werden die Inhalte der neoliberalen Perspektive und der regulatorischen Perspektive dargestellt. Dabei geht es sowohl um deren grundsätzliche Positionen als auch um deren Vorstellungen über die in den zwei Regelungsfeldern *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* und *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* erforderlichen Regelungen. Auf dieser Grundlage wird dann diskutiert, wie die Hypothese in Teil 2 überprüft werden kann.

---

schrift Prokla (Nr. 118) aus dem Jahr 2000 trägt den Titel „Re-Regulierung der Weltwirtschaft“.

37 Hierzu gehört auch die regulatorische Perspektive.

## 2.1 Die neoliberale Perspektive

### 2.1.1 Grundideen des Neoliberalismus

Der Begriff „Neoliberalismus“ wird überwiegend von den Kritikern der damit bezeichneten Positionen der Privilegierung der Märkte und Unternehmen und des Ökonomismus verwendet und definiert. Im Kontext von *Global Governance* wird die Kritik am Neoliberalismus besonders vehement von der globalisierungskritischen Bewegung und der kritisch-strukturalistischen Wissenschaft formuliert (Brand et al. 1999; Grefe / Greffrath / Schumann 2003). Aber auch in der innenpolitischen Auseinandersetzung spielt der Begriff eine wichtige Rolle (Heuser 2003).<sup>38</sup>

Die Kritiker verstehen unter Neoliberalismus eine Sichtweise, die den Markt als bestes Organisationsprinzip der Gesellschaft ansieht. Der Preismechanismus wird als zentrales Koordinationsprinzip zwischen Individuen angesehen. Deshalb lautet eine wichtige Botschaft des Neoliberalismus: „*getting the prices right*“. Er setzt auf individuelle Freiheit und selbstregulierende Märkte und lehnt staatliche Eingriffe ins Wirtschaftsleben ab (Brand et al. 1999, 20 f.). „Mehr Markt – weniger Staat“ lautet die zentrale Forderung des Neoliberalismus. Zwar wird im Neoliberalismus die Existenz von Fällen des Marktversagens anerkannt, doch er nimmt an, dass Regierungsversagen häufiger und schädlicher ist (Colclough 1991, 7). Die Kritiker des Neoliberalismus sehen im „*Washington Consensus*“ die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Neoliberalismus zusammengefasst<sup>39</sup> (Rodrik 2002b, 10): Fiskaldisziplin, Liberalisierung, Deregulierung, Öffnung der nationalen Märkte, Privatisierung. Eine weitere wichtige Aufgabe des Staates ist die Sicherstellung der Geldwertstabilität (Mosebach et al. 2001, 12).

Unter dem Begriff Neoliberalismus werden eine Vielzahl wissenschaftlicher und politischer Strömungen verstanden (Brand et al. 1999, 20). In der allgemeinen Wirtschaftswissenschaft sind dies insbesondere der Ordoliberalismus

---

38 Der Begriff spielte z.B. 2005 in der Debatte über die EU-Verfassung in Frankreich eine große Rolle.

39 Der Erfinder des Begriffs, John Williamson (2002), wehrt sich allerdings gegen dessen Gleichsetzung mit dem Neoliberalismus. Er hatte beispielsweise keine Liberalisierung der Kapitalmärkte empfohlen. In der Praxis jedoch entsprachen die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Washingtoner Institutionen Weltbank und IWF neoliberalen Vorstellungen (BMZ 2004, 20).

und der Monetarismus. Der Ordoliberalismus entstand in den 1930er Jahren in Deutschland in Abgrenzung zum „laissez-faire“-Liberalismus des 19. Jahrhunderts, der zu sozialen Problemen und zur Konzentration wirtschaftlicher Macht geführt hatte (Lampert 1990, 33). Der Monetarismus von Milton Friedman definiert sich explizit als Gegenbewegung zum Keynesianismus, der bis in die 70er Jahre das dominierende Paradigma in der Wirtschaftswissenschaft war.<sup>40</sup> In der Entwicklungsländerökonomie formierte sich seit Beginn der 70er Jahre eine neoliberale Richtung (Colclough 1991, 3 ff.), die ab Beginn der 80er Jahren zum „Mainstream“ in IWF und Weltbank wurde und mit dem „Washington Consensus“ die entwicklungspolitische Praxis prägte. In der Politik begann mit der monetaristischen Wirtschaftspolitik nach dem Militärputsch von 1973 in Chile sowie den Regierungen von Thatcher in Großbritannien ab 1979 und Reagan in den USA ab 1981 die Verbreitung des Neoliberalismus (Brand et al. 1999, 21).

Innerhalb des Neoliberalismus können zwei große Richtungen unterschieden werden. Der „Marktradikalismus“, dem die Ökonomen Hayek und Friedman zugerechnet werden können, und ein gemäßigter Neoliberalismus in der Tradition des deutschen Ordoliberalismus, der eine Wurzel der sozialen Marktwirtschaft ist (Plehwe / Walpen 1999, 1 ff.).<sup>41</sup> Die Kritiker des Neoliberalismus betonen, dass diese Positionen trotz ihrer Unterschiede als „neoliberale Hegemonie“ ein Ganzes bilden (Plehwe / Walpen 1999, 4 und 26; Brand et al. 1999).<sup>42</sup> Hinsichtlich der Vorstellungen über die richtigen Regelungen für die Wirtschaft unterscheiden sich diese Positionen jedoch erheblich. Während der Marktradikalismus die Selbstregulierung des Marktes und dessen Anwendung als gesellschaftliches Organisationsprinzip maximieren will, betont der Ordoliberalismus auch Grenzen des Marktes und die Notwendigkeit eines staatlichen Ordnungsrahmens für die Funktionsfähigkeit der Märkte. Teilweise wendet er sich explizit gegen Ökonomismus. Während die Marktradikalen

---

40 In der Wirtschaftswissenschaft können zwei große Paradigmen unterschieden werden: Neoklassik und Keynesianismus. Der Neoliberalismus ist Teil des neoklassischen Paradigmas (vgl. Hardes / Rahmeyer / Schmid 1988, 97 ff.).

41 Schirm (2004, 8 f.) unterscheidet bezogen auf *Global Governance* in ähnlicher Weise zwischen der Position „Free-markets and self-discipline“ und der Position „Better global supervision and management“.

42 Plehwe / Walpen (1999) halten aufgrund ihrer Annahme einer gezielten Dominanzstrategie diese Unterschiede für nicht substantiell, da beide Positionen Teil desselben „hegemonialen Projekts“ seien und die Differenzierung nur der Machtsicherung diene.

die Notwendigkeit von Ungleichheit in der Einkommensverteilung betonen, sehen die Ordoliberalen im sozialen Ausgleich eine wichtige Rolle des Staates, um den sozial desintegrierenden Kräften des Wettbewerbs entgegenzuwirken (Lampert 1990, 34 f.; Adam 1992; Brand et al. 1999, 20 f.; Reuter 2001).

Betrachtet man die Kritik am Neoliberalismus in Politik und Wissenschaft, so betrifft diese überwiegend den Marktradikalismus, den man zur begrifflichen Klarheit auch als Neo-„*Laissez faire*“-Liberalismus bezeichnen könnte. Dieser wird als einseitige Begünstigung der Interessen der Wirtschaft gesehen. In der spezifischen Diskussion über die Regelungsfelder dieser Arbeit sind marktradikale Positionen aber in der Minderheit.<sup>43</sup> Setzte man Neoliberalismus mit Politiken zur Liberalisierung und Ausweitung von Märkten gleich, so wäre der gesamte Bereich regulativer Politiken<sup>44</sup>, zu dem die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Regelungsfelder gehören, a priori nicht-neoliberal. Die Hypothese soll deshalb in Bezug auf die gemäßigte Form des Neoliberalismus überprüft werden (wo relevant werden auch marktradikale Positionen einbezogen). Das heißt im Folgenden wird unter „Neoliberalismus“ dessen gemäßigte Form verstanden, sofern es nicht ausdrücklich anders formuliert ist.

Da diese gemäßigte Form des Neoliberalismus historisch eine Wurzel der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland ist<sup>45</sup>, und sich auch die regulatorische Perspektive dem Leitbild einer „*öko-sozialen Marktwirtschaft*“ (ATTAC Deutschland 2004, 24) verbunden fühlt, gibt es Überschneidungen (aber auch hinreichend Unterschiede) zwischen den beiden Perspektiven, die sich in

---

43 Dies gilt zumindest seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Zuvor waren diese Regelungsfelder nicht von zentraler Bedeutung auf der internationalen Agenda – was als Marktradikalismus interpretiert werden kann.

44 Dies beruht auf der in der Politikwissenschaft gängigen Unterscheidung zwischen konstitutiven („*market-making*“), regulativen („*market-correcting*“) und redistributiven („*market-braking*“) Politiken (Neyer / Zürn 2001, 5).

45 Über die konkreten Beziehungen zwischen Ordoliberalismus und sozialer Marktwirtschaft gibt es hinsichtlich der sozialen Dimension ideengeschichtlichen Klärungsbedarf, der hier nicht vertieft werden kann. Lampert (1990, 35) stellt z.B. fest: „*Das nach dem Zweiten Weltkrieg unter maßgeblicher Beteiligung von Müller-Armack entwickelte Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft ist wirklichkeitsnäher und betont sozialpolitische Ziele stärker als der Neo- und der Ordoliberalismus.*“



deren konkreten Regelungsvorstellungen widerspiegeln. Diese sind bei der Operationalisierung der Hypothese zu berücksichtigen.

### 2.1.2 Allgemeine Positionen zur wirtschaftlichen Globalisierung

Aus neoliberaler Sicht führen freie Märkte im Weltmaßstab zu einem Optimum an Wohlfahrt für alle Staaten, sowohl für die Industrie- als auch für die Entwicklungsländer. Der Neoliberalismus befürwortet den freien Handel von Gütern und Dienstleistungen sowie freie Kapitalmärkte. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe der Staaten, ihre Märkte dem internationalen Wettbewerb zu öffnen und das freie Spiel der Marktkräfte zu ermöglichen. Der Schwerpunkt für internationale Regelungen liegt für Neoliberale in der Herstellung eines freien Weltmarktes:

*“Global governance, international cooperation and coordination of economic policies are seen as necessary ... as a means of anchoring the world economy in rule systems that guarantee property rights, ensure free markets and minimise state interventions.” (Messner 2002, 10)*

Einen durch die Globalisierung entstehenden Wettbewerb zwischen Staaten als Wirtschaftsstandorten, der u.a. anhand der Höhe von Steuersätzen, dem Grad der Regulierung der Wirtschaft und der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur statt findet, wird von Neoliberalen als positiv eingeschätzt, da die wirtschaftlichen Aktivitäten sich gemäß dem für sie geeigneten Standorten verteilen (Messner 2002, 10; World Bank 2004, 108). Allerdings sind auch aus neoliberaler Sicht Regelungen erforderlich, die einen schädlichen Steuerwettbewerb verhindern, der zu einer Verzerrung der Preise führt (OECD 1998).

Arbeitsplatzverluste in Industrieländern durch Handel mit Entwicklungsländern im Bereich arbeitsintensiver Produktion werden als Ergebnis einer effizienteren internationalen Arbeitsteilung akzeptiert. Es wird davon ausgegangen, dass in den Industrieländer neue Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftssektoren entstehen, in denen es einen komparativen Vorteil gibt. Der Anpassungsprozess wird aus neoliberaler Sicht durch flexible Arbeitsmärkte erleichtert. Auch Weiterbildungsprogramme für Arbeitslose und soziale Sicherungsnetze für die Übergangszeit gehören zu den neoliberalen Politikempfehlungen (OECD 1999, 7; vgl. Harges / Rahmeyer / Schmid 1988, 130).

### 2.1.3 Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen

Aus der neoliberalen Perspektive werden allgemeine soziale und ökologische Regelungen befürwortet, aber eine Verknüpfung mit Handels- und Investitionsregelungen abgelehnt. Freihandel und Investitionen haben aus neoliberaler Sicht positive Auswirkungen auf ökologische und soziale Ziele (OECD 1999, 7 ff.). Die Einhaltung der Kernarbeitsnormen bedeutet keinen Wettbewerbsnachteil für Entwicklungsländer (OECD 1999, 7).<sup>46</sup> Durch wirtschaftliche Entwicklung werden sie zunehmend verwirklicht. Auch bei Umweltstandards gibt es keine „*race to the bottom*“, sondern Handel und Investitionen führen tendenziell zu höheren Umweltstandards (OECD 1999, 9). Aus neoliberaler Sicht sind Handelssanktionen kein geeignetes Mittel zur Förderung der Einhaltung von Kernarbeitsnormen oder Umweltstandards. Die Liberalisierungsagenda soll nicht durch sachfremde Aspekte geschwächt werden. Dies gilt auch für Investitionsschutzregelungen. Kernarbeitsnormen und nationale Umweltschutzpolitiken sollen statt dessen durch Unterstützungsprogramme der ILO und durch Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden (OECD 1999, 8 und 10; Bhagwati 2002, 20 f.). Auch freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen sind aus neoliberaler Sicht geeignete Instrumente zur Förderung von sozialen und ökologischen Standards (Sautter 2001, 19 f.; Deutscher Bundestag 2002, 443).

### 2.1.4 Stabilisierung des internationalen Finanzsystems

Die Globalisierung der Finanzmärkte führt aus neoliberaler Sicht zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen (Institut für Weltwirtschaft 2000, 14 ff.).

*„Freie internationale Kapitalmärkte können dazu beitragen, Kapital in seine produktivste Verwendung zu lenken, kurzfristige Schwankungen im Sozialprodukt durch Kapitalimporte bzw. -exporte auszugleichen, Investitionsrisiken international zu streuen, neue Technologien zu importieren*

---

46 Die Kernarbeitsnormen werden von der neoliberalen Perspektive unterstützt (OECD 1999, 7; vgl. Scherrer / Greven 2001, 8 ff.). Aus einer marktradikalen Perspektive gibt es allerdings zum Teil Bedenken gegen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.

*und zur Entwicklung eines effizienten Finanzsystems beizutragen.*“ (Institut für Weltwirtschaft 2000, 35)

Der Liquidität des Marktes, d.h. der Möglichkeit, Finanzanlagen jederzeit kaufen oder verkaufen zu können, wird dabei eine hohe Bedeutung geschenkt, da sie eine schnelle Übertragung von Informationen auf die Preise der Anlagen ermöglicht und die Entscheidungsfreiheit der Anleger erhöht. Spekulation ist dabei aus neoliberaler Sicht in der Regel ein positives Verhalten, das zum Funktionieren des Marktmechanismus beiträgt. Spekulative Blasen können zwar entstehen, sind aber eine Ausnahme (Caves / Frankel / Jones 1999, 566 f.; Institut für Weltwirtschaft 2000, 27).

Die Fähigkeit zur Nutzung der Vorteile des internationalen Finanzsystems hängt von geeigneten nationalen Rahmenbedingungen ab: der Wirtschaftsstruktur (z.B. nationale Sparquote, Bildungsniveau) und der Wirtschaftspolitik (z.B. konsistente Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik, Regulierung des Finanzsystems) (Institut für Weltwirtschaft 2000, 35).

Aus neoliberaler Sicht bedeutet Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs nicht Freiheit von Regulierung: Finanzmarktakteure unterliegen den nationalen Regeln des Landes, in dem sie ihren Geschäftssitz haben. Finanzmärkte bedürfen eines Regulierungsrahmens, da es „asymmetrische Informationen“ zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer bzw. Wertpapierkäufer und -emittent gibt sowie Kettenreaktionen möglich sind, durch die Probleme eines Finanzinstituts zu einer Krise des gesamten Finanzsystems mit Auswirkungen auf die Realwirtschaft werden können (Lütz 1996, 6; Deutscher Bundestag 2002, 68). Auch zur Verhinderung der kriminellen Nutzung des Finanzsystems (Geldwäsche) sind aus neoliberaler Sicht Regelungen erforderlich.

Aus neoliberaler Perspektive war die unzureichende Regulierung der nationalen Finanzsysteme die zentrale Ursache der Asienkrise 1997 – die hohe Reaktionsgeschwindigkeit der internationalen Märkte verstärkte lediglich die Krise (Jochimsen 2000, 165; Nunnenkamp 2001, 3; Institut für Weltwirtschaft 2000, 22). Als weitere Ursache von Finanzkrisen gelten wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen, die sich in Indikatoren wie *„Abweichungen des realen Wechselkurses von seinem langfristigen Trend, eine hohe und steigende Kreditaufnahme gerade des öffentlichen Sektors, hohe und zunehmende Inflationsraten im Inland und abnehmende Währungsreserven“* widerspiegeln (Institut für Weltwirtschaft 2000, 23).

In der Folge der Asienkrise wurden deshalb von neoliberaler Seite Forderungen nach besserer Regulierung der Finanzmärkte sowie besserer Bereitstellung von Informationen über wichtige Wirtschaftsindikatoren, die eine frühzeitige Krisenerkennung ermöglichen, erhoben (Institut für Weltwirtschaft 2000, 23). Hierzu gehört auch eine bessere Regulierung von Offshore-Finanzzentren.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit Finanzkrisen besteht aus neoliberaler Sicht in den Interventionen des IWF, der durch seine Rettungsmaßnahmen zu „*moral hazard*“ seitens privater Investoren führen kann, das heißt der Übernahme zu hoher Risiken im Vertrauen darauf, dass diese Forderungen durch IWF-Zahlungen gesichert sind. Die Konsequenz, IWF-Interventionen auf kurzfristige Hilfen für wirtschaftspolitisch „gute“ Länder zu beschränken, wird allerdings auch im neoliberalen Kreisen nur von wenigen Marktradikalen gefordert (Schirm 2004, 8 und 16). Häufiger ist die Forderung, zur Bekämpfung von „*moral hazard*“ die Einbeziehung des Privatsektors in die Krisenbewältigung zu regeln (Nunnenkamp 2001).

Hinsichtlich der Wechselkurse gibt es aus neoliberaler Sicht keinen Regelungsbedarf. Neoliberale befürworten flexible Wechselkurse, da ihrer Meinung nach der Markt den ökonomisch richtigen Wechselkurs besser ermitteln kann als der Staat. Flexible Wechselkurse senken zudem das Risiko von Finanzkrisen in Entwicklungsländern, da ökonomisch falsche feste Wechselkurse zu Krisen führen können.

Temporäre Abweichungen vom langfristigen Gleichgewichtswechselkurs sind als Bestandteil des Preisfindungsmechanismus unproblematisch<sup>47</sup>. Dauerhafte Abweichungen vom langfristigen Gleichgewicht sind nach neoliberaler Auffassung eine seltene Ausnahme, die eine Intervention der Zentralbanken in das Marktgeschehen rechtfertigen (Caves / Frankel / Jones 1999, 566 f.).

---

47 Das „*Overshooting Model*“ von Dornbusch geht von einer stabilisierenden Wirkung der Spekulation aus, die sich am langfristigen Gleichgewicht orientiert und erklärt die Volatilität der Wechselkurse als Folge unterschiedlicher Anpassungsgeschwindigkeiten von Geld- und Gütermärkten (Caves / Frankel / Jones 1999, 551 ff.).

## 2.2 Die regulatorische Perspektive

### 2.2.1 Grundideen der regulatorischen Perspektive

Ausgangspunkt der regulatorischen Perspektive sind nichtökonomische Werte und Institutionen der Gesellschaft sowie die Kritik an den Wirkungen freier Märkte bzw. an Marktversagen. Sie geht von einer substantiellen Rolle des Staates zur Erreichung sozialer und ökologischer Ziele aus.

Freie Märkte führen in dieser Perspektive u.a. zur Konzentration wirtschaftlicher Macht, zur Vernachlässigung externer Effekte (insbesondere auf die Umwelt) und zu gesellschaftlicher Instabilität wegen einer ungleichen Einkommensverteilung (Messner 2002, 10 f.; Rodrik 2002b, 6). Rodrik (2002b, 6) stellt fest: *“Markets are not self-creating, self-regulating, self-stabilizing, or self-legitimizing.”* Deshalb betont er die Notwendigkeit der Einbettung der Märkte in gesellschaftliche Institutionen bzw. Regelungen, die diese Funktionen erfüllen. Dies wird innerhalb der regulatorischen Perspektive als *„öko-soziale Marktwirtschaft“* bezeichnet (ATTAC Deutschland 2004, 24).<sup>48</sup>

Dem Staat kommt unter anderem eine wichtige Aufgabe bei der Sozialpolitik (soziale Sicherungssysteme, redistributive Politiken) und bei der makroökonomischen Konjunkturpolitik zu. Darüber hinaus kann staatliche Wirtschaftspolitik auch in das Marktgeschehen gestaltend eingreifen. Beispiele hierfür sind die Politik der ostasiatischen „Tigerstaaten“ zum Aufbau einer

---

48 Der Begriff „soziale Marktwirtschaft“ vereint allerdings Vorstellungen der neoliberalen und der regulatorischen Perspektive (s.o. Teil 1, Kapitel 2.1.1). Deshalb ist im Folgenden eine detaillierte Betrachtung der jeweiligen Regelungsvorstellungen erforderlich. Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch der Konsens in der Bundestag-Enquete-Kommission über das allgemeine Ziel einer ökologischen und sozialen Marktwirtschaft und die Sondervoten zu speziellen Maßnahmen: *„Substanziell setzt Global Governance auf eine am Nachhaltigkeitskonzept orientierte Ordnungspolitik für die globalisierte Marktwirtschaft und die Einbindung ökonomischer Prozesse in umfassendere gesellschaftliche Ziele über die Schaffung wirtschaftspolitischer, sozialer und ökologischer Leitlinien.“* (Deutscher Bundestag 2002, 450).

modernen Industrie (Wade 1990) oder die Industriepolitik der EU zur Förderung von Airbus (Narr / Schubert 1994, 85 ff.).<sup>49</sup>

Die regulatorische Perspektive besteht aus verschiedenen wissenschaftlichen und politischen Strömungen. Hierzu gehören unter anderem die (neo-) keynesianische Wirtschaftstheorie und die nicht neoliberale Entwicklungsländerforschung, die unter anderem die Wirkungen neoliberaler Politik in Entwicklungsländern kritisch untersucht.<sup>50</sup> Auch Teile der globalisierungskritischen und einige internationale Organisationen (ILO, UNDP, UNCTAD) vertreten diese Perspektive.

## 2.2.2 Allgemeine Positionen zur wirtschaftlichen Globalisierung

In der regulatorischen Perspektive wird der Nutzen des Handels und der internationalen Arbeitsteilung zur Steigerung des Wohlstands aller Länder grundsätzlich anerkannt, aber nicht als Effekt der „unsichtbaren Hand“ des Marktes angesehen (Rodrik 2002b, 3). Vielmehr spielt dabei die politische Gestaltung durch den Staat eine wichtige Rolle. Die Rolle des globalen Finanzsystems wird dabei wesentlich kritischer gesehen als von der neoliberalen Perspektive

Ein zentrales Problem aus Sicht der regulatorischen Perspektive ist das Scheitern des Modells des *“embedded liberalism”* (Ruggie 1982) des Bretton-Woods-Regimes, das den Nutzen aus der schrittweisen Liberalisierung des internationalen Handels mit nationalstaatlichen Politiken der Anpassung an wirtschaftliche Strukturveränderungen und des sozialen Ausgleichs verband. Das System fester Wechselkurse und die Beschränkung des internationalen Kapitalverkehrs ermöglichten den Staaten der hierzu erforderlichen makroökonomischen Handlungsspielraum. Durch die Verbindung flexibler Wechselkurse, freien Kapitalverkehrs und zunehmender Liberalisierung von Handel und Investitionen in der Globalisierung seit den 70er Jahren reduzierten sich aus Sicht der regulatorischen Perspektive die Möglichkeiten des Natio-

---

49 Diese auf die Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses ausgerichteten Politiken sind mit ordoliberalen Vorstellungen nicht vereinbar, während es bei den zuvor genannten ordnungspolitischen Maßnahmen zum Teil große Übereinstimmungen gibt.

50 Diese negativen Wirkungen werden z.B. von Grefe / Greffrath / Schumann (2003, 46 f.) beschrieben.

nalstaats, die Folgen der globalen Liberalisierung national abzufedern (Scharpf 1997, 1 f.). Es wird eine Verstärkung der Ungleichheit innerhalb und zwischen Ländern beobachtet, die auf neoliberale Politik zurückgeführt wird (Wade 2004, 581 f.).

Über die Folgen dieser Entwicklungen für die Politik gibt es eine umfangreiche Diskussion. Bezogen auf die Industrieländer geht es insbesondere um die Bewahrung sozialstaatlicher Errungenschaften, für die weiterhin politische Spielräume gesehen werden (Genschel 2003). Für die Entwicklungsländer wird die Bedeutung des Aufbaus landesspezifischer Institutionen – insbesondere in der Anfangsphase wirtschaftlicher Entwicklung – betont. Deshalb werden sehr weitgehende Liberalisierungsmaßnahmen, die durch institutionelle Harmonisierung diese Handlungsspielräume einschränken, abgelehnt (Rodrik 2001 und 2002a).

### 2.2.3 Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen

Die regulatorische Perspektive sieht eine Gefahr, dass der globale Wettbewerb zu einer weltweiten Absenkung – einer „*race to the bottom*“ – sozialer und ökologischer Standards führen kann (Messner 2002, 12). Die folgenden Mechanismen können zu einer Senkung dieser Standards führen:

- Durch Handel werden Produkte aus Ländern mit höheren Standards aufgrund der höheren Kosten durch Produkte aus Ländern mit niedrigeren Standards verdrängt.<sup>51</sup>
- Durch das Handelsregime der WTO und Investitionsschutzverträge wird der nationale Spielraum zur Setzung ökologischer und sozialer Regeln zugunsten ökonomischer Liberalisierungsziele eingeschränkt.
- Staaten senken Standards, um Unternehmen zur Ansiedlung von Investitionen zu bewegen.

---

51 Im Bereich sozialer Standards besteht vor allem innerhalb der Entwicklungsländer eine Kostenkonkurrenz bei Exportgütern, die zur Verschlechterung von Sozialstandards führt bzw. deren Verbesserung verhindert (Scherrer / Greven 2001, 13 ff.). Im Bereich der Umweltstandards verlieren zum Beispiel nationale Regelungen für eine bessere Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Wirtschaftsprozess mittels Maßnahmen zur Internalisierung externer Effekte in die Marktpreise durch den weltweiten Handel an Wirksamkeit (Deutscher Bundestag 2002, 164).

- Durch Standortverlagerungen oder die Drohung damit können Unternehmen niedrigere Standards durchsetzen.

Zur Verhinderung von Abwärtsspiralen hält die regulatorische Perspektive neben Regelungen zur Festlegung von gemeinsamen Mindeststandards insbesondere Regelungen für deren Durchsetzung für erforderlich. Dies soll durch eine Stärkung internationaler Organisationen, die sich mit Umwelt- und Sozialfragen befassen, aber vor allem durch eine Verknüpfung mit ökonomischen Anreizen und Sanktionen in der Handels- und Investitionsordnung erfolgen (ATTAC / DGB / VENRO 2002, 6 und 9). Da Handel und Investitionen soziale und ökologische Auswirkungen haben, sollen entsprechende Steuerungsmaßnahmen auch innerhalb der Handels- und Investitionsregelungen verankert werden. Freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen werden aus regulatorischer Perspektive nur als Ergänzung für verbindliche Regelungen und nicht als an sich ausreichend erachtet (Scherrer / Greven 2001, 23 ff.).

## 2.2.4 Stabilisierung des internationalen Finanzsystems

Aus Sicht der regulatorischen Perspektive können internationale Finanzmärkte eine wichtige Rolle für die Finanzierung von Investitionen in Industrie- und Entwicklungsländern spielen. Sie bedürfen jedoch einer strikten Regulierung, da sie strukturell – ob national oder international – zu Marktversagen, Instabilität und Krisen neigen (Mosebach et al. 2001, 31; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 34 und 88; Kozul-Wright / Rayment 2004, 19).

Zusätzlich zu den auch von neoliberaler Seite anerkannten Problemen der Informationsasymmetrien und der Gefahr von Kettenreaktionen<sup>52</sup> steht im Zentrum der keynesianisch geprägten Kritik der Finanzmärkte die Spekulation und das „Herdenverhalten“ (Deutscher Bundestag 2002, 75) der Finanzmarktakteure.

In der „*General Theory of Employment, Interest and Money*“ charakterisierte Keynes (1973, 158 f.) Spekulation wie folgt:

*“If I may be allowed to appropriate the term speculation for the activity of forecasting the psychology of the market, and the term enterprise for the*

---

52 Siehe Teil 1, Kap. 2.1.4.



*activity of forecasting the prospective yield of assets over their whole life, it is by no means always the case that speculation predominates over enterprise. ... Speculators may do no harm as bubbles on a steady stream of enterprise. But the position is serious when enterprise becomes the bubble on a whirlpool of speculation. When the capital development of a country becomes a by-product of the activities of a casino, the job is likely to be ill-done."*

Aus Sicht der Kritiker ist auf den globalisierten Finanzmärkten spekulatives Verhalten, das durch Finanzinnovationen wie Derivate und Hedge-Fonds gesteigert wurde, weit verbreitet (ATTAC / DGB / VENRO 2002, 4). Anleger orientieren sich stärker an kurzfristigen Kursgewinnen als an langfristigen Renditen (Deutscher Bundestag 2002, 68).<sup>53</sup>

Dies ist auch die Grundlage für das „Herdenverhalten“ der Finanzmarktakteure. Damit ist die Ausrichtung des Verhaltens der Finanzmarktakteure am Verhalten ihrer Kollegen gemeint:

*„Dahinter steht eine einfache Erklärung: Der Anlageerfolg von Investitionsentscheidungen wird nicht schon dadurch erreicht, dass der Anleger auf Grund einer Analyse der fundamentalen Faktoren die ‚richtige‘ Währung oder das ‚richtige‘ Wertpapier ausgewählt hat, sondern letztlich erst dadurch, dass auch andere Investoren ähnliche Entscheidungen treffen. Denn nur dann entwickelt sich der Kurs in die erwartete Richtung. Auf diese Weise schlägt individuell rationales Verhalten in kollektive Irrationalität mit unabsehbaren ökonomischen und sozialen – und manchmal auch politischen – Folgen um.“* (Deutscher Bundestag 2002, 75; vgl. Mosebach et al. 2001, 31; Schirm 2004, 7)

Diese grundsätzlichen Probleme werden aus Sicht der Kritiker der Finanzmärkte noch durch die Instabilität des Systems flexibler Wechselkurse verstärkt und führen zu einem gehäuftem Auftreten von Finanz- und Währungskrisen in Entwicklungsländern, die sich auf andere Entwicklungsländer ausbreiten (*contagion*) und auch die Finanzsysteme in den Industrieländern gefährden können.

---

53 Hierzu tragen auch hohe Realzinsen und eine Orientierung am „*Shareholder Value*“ bei (Deutscher Bundestag 2002, 69 ff.). Da diese Probleme nicht durch Regulierung gelöst werden können, ist der Appell einer Orientierung an langfristigen Interessen im Rahmen des „*Stakeholder Value*“-Konzepts ein Versuch der Steuerung durch Überzeugung.

Dies wurde zum Beispiel in der Asienkrise von 1997 deutlich, die aus regulatorischer Perspektive nicht überwiegend durch die internen Probleme der betroffenen Länder – wie dies die neoliberale Perspektive vertritt –, sondern durch das globale Finanzsystem verursacht wurde.<sup>54</sup> Der Ausgangspunkt der Asienkrise, die Freigabe und massive Abwertung der thailändischen Währung, die die erforderliche Anpassung weit überstieg, entstand demnach durch eine spekulative Attacke. Daraufhin kam es zu einer panischen Reaktion der internationalen Anleger und dem Abzug des überwiegend kurzfristig angelegten Kapitals. Diesem Herdenverhalten in der Krise war ein Herdenverhalten im vorherigen Boom vorausgegangen, durch das hohe Finanzsummen in die Länder geflossen waren. Seitens der internationalen Anleger waren die Risiken, die in den unzureichend regulierten Finanzsystemen bestanden, unterschätzt worden. Auch die Rating-Agenturen waren von diesen Fehleinschätzungen betroffen. Dem IWF wird von den Kritikern vorgeworfen, nicht nur die Krise durch falsche Konditionalitäten verschärft zu haben, sondern auch aufgrund seines gläubigerfreundlichen Verhaltens in früheren Finanzkrisen zu der unzureichenden risikobewussten Kreditvergabe („*moral hazard*“) westlicher Banken beigetragen zu haben. (Dieter 1999b; Herr 1999, 238; Mosebach et al. 2001, 37 f.; Deutscher Bundestag 2002, 75)

Zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems werden vor diesem Hintergrund die folgenden Maßnahmen gefordert:

- bessere Regulierung der nationalen Finanzsysteme in den Industrie- und Entwicklungsländern;
- Regulierung von Offshore-Finanzzentren, Beseitigung von Steueroasen und Bekämpfung der Geldwäsche;
- Stabilisierung der Wechselkurse;
- Regelungen zur Lösung von Finanzkrisen unter Einbindung privater Finanzinstitutionen<sup>55</sup>.

---

54 Die Asienkrise entspricht dem typischen Muster einer Finanzkrise (Mosebach et al. 2001, 31).

55 Eine weitere regulatorische Forderung im Rahmen der Diskussion über eine neue internationale Finanzarchitektur ist die Lösung der Verschuldungsprobleme der ärmsten Entwicklungsländer. Da die Schulden der ärmsten Entwicklungsländer überwiegend öffentliche Gläubiger betreffen, sind sie für die Stabilität des internationalen Finanzsystem von geringer Bedeutung. Deshalb wird auf diese Forderung in der vorliegenden Arbeit nicht eingegangen.

Die Forderungen nach einer besseren **Regulierung** der nationalen Finanzsysteme beziehen sich insbesondere auf Banken (ATTAC / DGB / VENRO 2002, 5) und Hedge-Fonds (Mosebach et al. 2001, 59 f.).<sup>56</sup> Hedge-Fonds sind unregulierte Finanzmarktakteure, die unter Verwendung von geliehenem Geld spekulative Geschäfte in großer Höhe tätigen und deshalb als besondere Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems und als Auslöser von Finanzkrisen gesehen werden (Dieter 1999b, 37 f.; Deutscher Bundestag 2002, 67 f.). Auch der Handel mit Derivaten soll reguliert werden, da diese als spekulative Instrumente angesehen werden (ATTAC / DGB / VENRO 2002, 5).

In der Existenz von **Offshore-Finanzmärkten** wird ein besonderes Problem des internationalen Finanzsystems gesehen. Dabei handelt es sich um Finanzplätze mit niedrigen Steuern und geringer Regulierung. Viele Hedge-Fonds haben dort ihren Unternehmenssitz. Durch die geringe Regulierung dieser Finanzplätze entstehen systemische Risiken globaler Reichweite. Sie werden zur Steuerflucht und zur Geldwäsche verwendet (Deutscher Bundestag 2002, 102; Grefe / Greffrath / Schumann 2003, 85 ff.). Deshalb wird eine bessere Regulierung dieser Offshore-Finanzplätze gefordert (ATTAC / DGB / VENRO 2002; 6, Mosebach et al. 2001, 58 f.).

Zur **Stabilisierung des Währungssystems** wird die Schaffung eines Zielzonensystems für die Hauptwährungen gefordert (Dieter 1999b, 41 ff.; ATTAC / DGB / VENRO 2002, 5; Mosebach et al. 2001, 62 f.). Ein weiterer Vorschlag zur Stabilisierung der Währungen ist die Einführung einer Transaktionssteuer auf Devisengeschäfte, die Tobin-Steuer (Dieter 1999b, 44 f.; Mosebach et al. 2001, 56 f.; Schirm 2004, 10). Das Problem des Systems flexibler Wechselkurse, das sich nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems Anfang der 70er Jahre entwickelt hat, sind v.a. die erheblichen Kursschwankungen zwischen den Hauptwährungen US-Dollar, Yen und Euro (früher DM), die sich auch auf die Währungen anderer Länder auswirken. Aus Sicht der Kritiker entsprechen die Wechselkurse oft nicht einem auf „*economic fundamentals*“ beruhenden langfristigen Gleichgewichtskurs. Diese Schwankungen haben negative Folgen für die Weltwirtschaft insgesamt – sie beeinflussen z.B. die Höhe der Auslandsverschuldung und die

---

56 Forderungen bezüglich der Regulierung der Wertpapierbörsen (Lütz 1996) und der institutionellen Anleger (vgl. Dieter 1999b, 27; Deutscher Bundestag 2002, 66 f.) werden in der *Global Governance*-Diskussion nicht erhoben – und deshalb auch in der vorliegenden Arbeit nicht behandelt.

Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (Dieter 1999b, 34 f.; Jochimsen 2000, 164) – und speziell für Entwicklungsländer (Deutscher Bundestag 2002, 91 f.; Griffith-Jones / Ocampo 2002, 14; Dieter 2002, 31).

Zur **Lösung von Finanzkrisen** schlägt die regulatorische Perspektive die Einführung eines internationalen Insolvenzrechts für Staaten vor, das nicht nur Umschuldungsregeln, sondern auch eine teilweise Entschuldung der Staaten beinhaltet (ATTAC / DGB / VENRO 2002, 5; Dieter 2002, 46). Dadurch sollen private Finanzinstitutionen nicht nur an den Kosten einer Krise finanziell beteiligen werden, sondern es soll zugleich ein höheres Risikobewusstsein geschaffen und damit zur Krisenprävention beigetragen werden.<sup>57</sup>

## 2.3 Operationalisierung

Für die Analyse der zweiten Hypothese in den Regelungsfelder *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* und *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems*, die dem Typus regulativer Politik entsprechen, ist ein Verständnis des Neoliberalismus erforderlich, das auf dem „gemäßigten Neoliberalismus“ beruht. Dadurch schließen sich die neoliberalen und die regulatorische Perspektive nicht gänzlich gegenseitig aus („entweder-oder“), sondern haben eine Schnittmenge.

Zur Überprüfung der Hypothese bei der empirischen Analyse in Teil 2 ist deshalb die Unterscheidung von drei Möglichkeiten der Bewertung des Inhalts der Regelungen erforderlich:

- Regelungen, die nur mit den Vorstellungen der neoliberalen Perspektive vereinbar sind („neoliberal“)
- Regelungen, die nur mit den Vorstellungen der regulatorischen Perspektive vereinbar sind („regulatorisch“)
- Regelungen, die sowohl mit den Vorstellungen der neoliberalen als auch der regulatorischen Perspektive vereinbar sind („neoliberal/ regulatorisch“)

---

<sup>57</sup> Eine weitere regulatorische Forderung sowohl zur Krisenbewältigung als auch zur Krisenprävention sind Kapitalverkehrskontrollen (Dieter 2002, 43 ff.). Dabei handelt es sich allerdings um eine bestehende Politikoption von Nationalstaaten (die zum Beispiel von Chile und Malaysia in den 90er Jahren eingesetzt wurde).

Aus neoliberaler Sicht gibt es Regelungsbedarf vor allem hinsichtlich der *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems*. Dabei wird eine bessere Regulierung der Finanzmarktakteure und der Offshore-Finanzzentren (inklusive schädlichem Steuerwettbewerb und Geldwäsche) sowie eine stärkere Einbeziehung privater Akteure bei der Lösung von Finanzkrisen befürwortet. Regelungen zur Stabilisierung der Wechselkurse sind nicht erforderlich. Auch bei *sozialen und ökologischen Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* gibt es aus der neoliberalen Perspektive keinen über allgemeine Umwelt- und Sozialregelungen hinausgehenden Regelungsbedarf. Freiwillige Regelungen von Unternehmen werden aber befürwortet.

Aus regulatorischer Perspektive gibt es in beiden Regelungsfeldern erheblichen Regelungsbedarf, der die neoliberalen Vorstellungen zumeist überschreitet. So fordert sie nicht nur eine Einbeziehung privater Kreditgeber in die Krisenbewältigung, sondern auch eine Reduzierung der Schulden im Rahmen eines Insolvenzrechtes für Staaten. Sie ist für die Einführung einer Tobin-Steuer zur Stabilisierung der Wechselkurse und ein Wechselkurs-Zielzonensystem der Hauptwährungen. Sie setzt sich für eine striktere Regulierung der Finanzmarktakteure und der Offshore-Finanzzentren als die neoliberale Perspektive ein. So wird zum Beispiel eine gesetzliche Beschränkung der Aktivitäten von Hedge-Fonds sowie von Derivatgeschäften gefordert. Bezüglich nicht-kooperativen Offshore-Zentren und Steueroasen werden Sanktionen gefordert. Die regulatorische Perspektive hält verbindliche soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen sowie eine Stärkung der allgemeinen Umwelt- und Sozialregelungen für erforderlich. Freiwillige Regelungen von Unternehmen können nur eine Ergänzungsfunktion haben (siehe Tabelle 2).

Ausgehend von diesen Regelungsvorstellungen der zwei Perspektiven wird in Teil 2 der Inhalt der bestehenden Regelungen analysiert. Dabei ist die Bewertung in den (wenigen) Fällen, in denen es einen grundsätzlichen Unterschied zwischen den zwei Perspektiven gibt, weitgehend evident: Sie sind entweder neoliberal oder regulatorisch. Dies betrifft die Regelungen zu den Wechselkursen und zu den Sozial- und Umweltregelungen für Handel und Investitionen.

In den (häufigeren) Fällen, in denen beide Paradigmen *grundsätzlich* Regelungsbedarf sehen, ist eine *detaillierte* Betrachtung des Inhalts der Regelungen erforderlich. Der Inhalt einer Regelung kann im Detail wesentlich stärker den Vorstellungen einer Perspektive entsprechen. Deswegen ist in den Fällen,

<b>Tabelle 2: Regelungsbedarf aus Sicht der zwei Perspektiven</b>				
Regelungs- feld	Regelung	Nur neo- liberal	Beide	Nur regula- torisch
Soziale und ökol. Regeln für Handel und multi- nationale Unterneh- men	Allg. Sozialregelungen		Ja	
	Allg. Umweltregelungen		Ja	
	Handel	Nein		Ja
	Investitionen	Nein		Ja
	Transnationale Regelungen		Ja	
Stabilisie- rung des internationalen Finanz- systems	Regulierung Finanzmarktakteure		Ja	
	Offshore-Finanzzentren (inkl. Geldwäsche und Steuerwett- bewerb)		Ja	
	Wechselkurs	Nein		Ja
	Regelungen für die Lösung von Finanzkrisen		Ja	

in denen beide Perspektiven *grundsätzlich* Regelungsbedarf sehen, eine Zuordnung zu jeder der drei Ausprägungen (neoliberal, neoliberal/regulatorisch, regulatorisch) möglich.

Die folgenden drei Faktoren werden bei dieser Bewertung des Inhaltes der Regelungen berücksichtigt:

- *Unterschiede zwischen den Vorstellung der Perspektiven über die erforderlichen Regelungen **im Detail*** (auch unter Beachtung von unterschiedlichen Positionen innerhalb einer Perspektive).
- *Handlungsmöglichkeiten, die eine Regelung dem Markt oder dem Staat zugesteht:* Dabei geht es um die grundsätzliche Frage des Verhältnisses von Markt und Staat. Neoliberale Regelungen schränken die Handlungsfreiheit des Staates ein, Regelungen im Sinne der regulatorischen Perspektive untersagen und überprüfen staatlicherseits bestimmte Marktaktivitäten. Auch die Wahl der Steuerungsinstrumente (die hinsichtlich der ersten Hypothese rein formal untersucht wurden), kann bei dieser Analyse eine Rolle spielen. Es gibt keine Zuordnung a priori von Steuerungsformen zu den Perspektiven, auch wenn es auf grundsätzlicher

Ebene eine Präferenz der neoliberalen Perspektive für Instrumente der Selbstregulierung des Marktes und der regulatorischer Perspektive für verbindliche staatliche Regelungen gibt. In jedem Einzelfall muss bewertet werden, welche *inhaltliche* Bedeutung die Steuerungsinstrumente im Gesamtzusammenhang der Regelung haben.

- *Einfluss von Interessengruppen auf eine Regelung*: Die Positionen von Interessengruppen zu einer bestimmten Regelung geben einen Hinweis auf deren Inhalt. Zwischen Interessen der Wirtschaft und neoliberalen Regelungen kann es einen Zusammenhang geben. Allerdings ist dies nicht automatisch der Fall, sondern muss im Einzelfall überprüft werden: Die Regelungsvorstellungen des gemäßigten Neoliberalismus widersprechen teilweise den Interessen bestimmter Wirtschaftskreise.<sup>58</sup>

### 3 Gesamtstruktur

Die dritte Hypothese lautet: Die Gesamtheit der Regelungen ist fragmentiert und inkohärent. Die Wahrnehmung einer fragmentierten und inkohärenten Gesamtstruktur ist in der *Global Governance*-Literatur weit verbreitet (Mayntz 2000, 18 f.; Keohane / Nye 2000; Messner / Nuscheler 2003, 46; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 76). Sie betrifft Form und Inhalt von *Global Governance*. Mit dem Begriff der Fragmentierung wird in formeller Hinsicht die Vielzahl der Regelungen beschrieben, die nicht Teil eines übergeordneten Ganzen sind. Der Begriff der Inkohärenz verweist in substantieller Hinsicht auf inhaltliche Unstimmigkeiten zwischen diesen verschiedenen Regelungen.

Die Hypothese beruht auf dem spezifischen Erkenntnisinteresse im Rahmen der *Global Governance*-Debatte, ein Gesamtbild der Regelungen, eine „*umfassende Architektur*“ (Messner / Nuscheler 2003, 10) zu entwerfen (Mayntz 2000, 18 f.; Messner / Nuscheler 2003, 28 f.). Messner / Nuscheler (2003, 10) drücken dieses Erkenntnisinteresse bei ihrer Kritik der Regimetheorien wie folgt aus: „*Verlust der Synthese durch eine Konzentration auf eine Vielzahl*

---

58 Ein historisches Beispiel hierfür ist der Einfluss der Großindustrie auf das Wettbewerbsgesetz in Deutschland in den 50er Jahren, der zu dessen Verzögerung und Abschwächung führte (Sturm 1995, 197 f.). Beim marktradikalen Neoliberalismus gibt es hingegen eine große Nähe zu Wirtschaftsinteressen. Die Analyse des Einflusses von Interessengruppen kann in dieser Arbeit nicht systematisch erfolgen (siehe Einleitung), verfügbare Informationen werden aber berücksichtigt.

*von spezialisierten Regelwerken“*. Ziel ist es zu klären, „*wie die verschiedenen transnationalen Institutionen und Strukturen miteinander verflochten sind und wie verschiedene transnationale Regelungsstrukturen zusammenwirken*“ (Messner / Nuscheler 2003, 29). Neben dem empirischen Interesse an einer Gesamtschau hat die Befassung mit Kohärenz auch das normative Ziel besserer Regelungen und erfolgreicherer Problemlösung.

Fragmentierung im Sinne einer Vielzahl von Regelungen, die nicht Teil eines „organisierten Ganzen“ sind (Mayntz 2000, 18), ergibt sich aus der Grundüberlegung, dass es sich bei *Global Governance* um „Weltregieren ohne Weltregierung“ (Rosenau / Czempiel 1992; Kohler-Koch 1993) handelt. Diese Fragmentierung wird bereits im Rahmen der ersten Hypothese durch die Vielfalt an *Governance*-Formen und die Mehrebenenpolitik analytisch erfasst. Bei der Operationalisierung der dritten Hypothese soll deshalb die Frage im Mittelpunkt stehen, ob diese Fragmentierung zu Inkohärenz führt (vgl. Messner / Nuscheler 2003, 46).

Der Frage der Politikkohärenz wird in der Literatur wenig Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. Meijers / Stead 2004, 12). Sie wird vorwiegend im Zusammenhang mit Entwicklungszusammenarbeit (OECD 2003; Ashoff 2004; UNCTAD 2004) und nachhaltiger Entwicklung (OECD 2002; Meijers / Stead 2004) diskutiert. Politikkohärenz wird auch im Zusammenhang mit „*New Public Management*“ thematisiert, da die Externalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auch im Rahmen des Nationalstaats zu einer zunehmenden institutionellen Fragmentierung und schwächeren zentralen Steuerung führt (Di Francesco 2001). Zumeist wird in der Literatur nicht empirisch die Kohärenz einer großen Zahl von Regelungen untersucht, sondern es werden prozedurale und inhaltliche Vorschläge für die Erreichung von Kohärenz entwickelt. Im Rahmen der *Global Governance*-Diskussion wird Kohärenz vor allem bezüglich einzelner konkreter Fälle von Inkohärenzen zwischen Regelungen diskutiert (Messner / Nuscheler 2003, 46; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 76). Als Hauptproblem werden dabei inhaltliche Beziehungen zwischen „*issue areas*“ gesehen, die deren separate Bearbeitung problematisch werden lassen (Keohane / Nye 2000). Aber auch innerhalb einer „*issue area*“ kann es zu Inkohärenzen kommen (Simonis 2000, 213).

Ashoff (2004, 41) definiert Kohärenz wie folgt:

*„Politikkohärenz bedeutet negativ formuliert das Fehlen von Inkohärenzen, d.h. von Widersprüchen oder gegenseitiger Beeinträchtigung ver-*



*schiedener Politiken. Positiv formuliert bezeichnet der Begriff das Zusammenwirken von Politiken im Hinblick auf übergeordnete Ziele.“*

Er weist darauf hin, dass Politikinkohärenz oft das „*Ergebnis divergierender Interessen und politischer Kompromisse*“ ist, insbesondere bei komplexen Entscheidungsprozessen (Ashoff 2004, 51). Vollständige Kohärenz ist deshalb „*weder theoretisch noch praktisch möglich*“ (Ashoff 2004, 54).<sup>59</sup>

Bei der Analyse von Kohärenz sind folglich zwei Aspekte zu berücksichtigen:

- politische Institutionen und Prozesse zur Herstellung von Politikkohärenz
- inhaltliche Kohärenz der Politikergebnisse.

Auch im Nationalstaat gibt es eine starke Ausdifferenzierung und Vielfalt von Regelungen. Dort gibt es jedoch Institutionen wie Regierungen, Parlamente und Gerichte, die Inkohärenzen zwischen Regelungen thematisieren und lösen können. Ein Beispiel für solche Institutionen sind interministerielle Ausschüsse (Ashoff 2004, 53). Auch die im demokratischen Staat wichtige Kontrolle der Politik durch Presse bzw. Öffentlichkeit kann Inkohärenzen problematisieren. Grundsätzlich können diese nationalen Institutionen auch zu kohärenten Positionen eines Landes in internationalen Verhandlungen beitragen.<sup>60</sup>

Die Frage nach solchen Institutionen und Prozessen – auch oberhalb der Ebene des Nationalstaates – bedarf einer vertieften Analyse der Zustandekommens der Regelungen und kann in der vorliegenden Arbeit nur in geringem Maße berücksichtigt werden (siehe Einleitung).

Bei der Überprüfung der inhaltlichen Kohärenz ist eine Beurteilung der Inhalte und Wirkungen der Regelungen im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel erforderlich. Bereits die Festlegung eines einheitlichen Zielsystems kann dabei problematisch sein. Zwar dürfte es auf der Ebene grundsätzlicher Ziele wie „soziale Marktwirtschaft“ oder „Nachhaltigkeit“ (Deutscher Bundestag 2002, 418) Konsens geben, doch bei der Konkretisierung der Ziele kommt es

---

59 Diese Einschätzung überwiegt in der Literatur, siehe z.B. Meijers / Stead 2004.

60 Diese Möglichkeit stärker zu nutzen, wird beispielsweise von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002, 449 f.) und von der World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004, 120 f.) gefordert.

schnell zu Kontroversen.<sup>61</sup> Auch die Beurteilung von Wirkungen ist oft umstritten. Sie können im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht beurteilt werden (siehe Einleitung).

Bei der Untersuchung einzelner Regelungen in Teil 2 soll deshalb unter der Kategorie Kohärenz untersucht werden, ob der Regelungsinhalt<sup>62</sup> zu dem anderer Regelungen kohärent ist: Eine Regelung ist zu einer anderen „komplementär“, wenn ihr Inhalt sich nicht auf den gleichen Gegenstand bezieht, sie überschneiden sich, wenn sie den gleichen Gegenstand betreffen. Wenn bei Regelungen zum gleichen Gegenstand (Überschneidung) der Inhalt gleichlautend ist, werden diese als „kompatibel“ bezeichnet, wenn sich ihr Inhalt widerspricht, werden sie „konfligierend“ genannt.

Diese Fragen der Kohärenz der Regelungen beziehen sich in der vorliegenden Arbeit *formell* gesehen überwiegend auf unterschiedliche Regelungsformen (z.B. völkerrechtliche Verträge, private Verhaltenskodizes) und Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen *innerhalb eines Regelungsfelds*. Zwar kann sich Kohärenz grundsätzlich sowohl auf verschiedene Regelungen innerhalb eines Regelungsfelds als auch auf Regelungen aus unterschiedlichen Regelungsfeldern beziehen. In der *Global Governance*-Literatur stehen die Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Regelungsfeldern („*issue areas*“) sogar im Mittelpunkt. Durch die Definition der Regelungsfelder in der vorliegenden Arbeit wurde jedoch die Möglichkeit von Konflikten zwischen den Regelungsfeldern formell minimiert. Die Stabilisierung des Finanzsystems und die Frage der sozialen und ökologischen Standards für Handel und multinationale Unternehmen sind sehr unterschiedliche Politikbereiche, zwischen denen kaum Beziehungen bestehen. Mit der Wahl des Regelungsfelds *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* wurden die klassischen „*issue areas*“ Wirtschaft, Soziales, Umwelt zu einem Regelungsfeld zusammengefasst. Innerhalb dieses Regelungsfelds geht es somit *faktisch* um die Kohärenz dieser klassischen „*issue areas*“. Deshalb wird in Teil 2 zwar *formell* gesehen die Untersuchung der Regelungen sich überwie-

---

61 Dieses Problem kann minimiert werden, wenn die Frage nach Kohärenz innerhalb einer gesellschaftspolitischen Perspektive gestellt wird. Dieser Aspekt der Kohärenz wird bei der Gesamtbewertung der Befunde zu Hypothese 2 berücksichtigt.

62 Das heißt, der Politik-*Output* wird untersucht (in Abgrenzung zu *Outcome* und *Impact*).

gend auf das Verhältnis zu anderen Regelungen in dem jeweiligen Regelungsfeld beziehen, bei den sozialen und ökologischen Regeln geht es dabei aber *inhaltlich* um das Verhältnis von Regelungen unterschiedlicher „*issue areas*“.

## 4 Zusammenfassung

Als Ergebnis des ersten Teils der Arbeit ergibt sich das folgende Analyseraster für die Regelungen in Teil 2:

<b>Tabelle 3: Analyseraster</b>	
Governance-Form	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Regelungsform</i>: öffentlich (völkerrechtl. Verträge, Soft Law, Empfehlungen, nat. Recht), privat (Verträge, Empfehlungen/Verhaltenskodizes), öffentlich-privat (Empfehlungen/Verhaltenskodizes)</li> <li>– <i>Beteiligung anderer (je nach Regelung entweder staatlicher oder nichtstaatlicher) Akteure</i>: Lobbying, Konsultation, Kooptation, Delegation, Koregulierung, Regelandrohung, Zusammenführen von Akteuren/Moderation</li> <li>– <i>Steuerungsinstrumente</i>: Sanktionen, Gerichtsverfahren, Monitoring, finanzielle Anreize, technische Unterstützung, Überzeugung</li> </ul>
Akteure	Staatlich (Staaten, Regierungsnetzwerke, internat. Org.), nichtstaatlich (NROs, Wirtschaft/Wirtschaftsverbände), bi- und trilaterale Politiknetzwerke
Mehrebenen	Ebene der Regelformulierung und der Regelimplementierung: global, regional, bilateral, national, transnational
Inhalt	Neoliberal, neoliberal/regulatorisch, regulatorisch
Kohärenz	Komplementarität, Überschneidung (bei Überschneidung: kompatibel oder konfligierend)

## Teil 2: Bestandsaufnahme existierender Regelungen

### 1 Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen

Um den Bestand der sozialen und ökologischen Regeln für Handel und multinationale Unternehmen zu analysieren, müssen die folgenden Teilgebiete betrachtet werden:

- Allgemeine Sozial- und Umweltregelungen, die von den Staaten auf internationaler Ebene vereinbart wurden
- Soziales und Umwelt in den internationalen Handelsregeln
- Soziales und Umwelt in den internationalen Investitionsregeln
- Transnationale Regelungen, die sich direkt auf das Verhalten multinationaler Unternehmen beziehen

#### 1.1 Allgemeine Sozial- und Umweltregelungen

##### 1.1.1 Internationale Sozialregeln der ILO

Die *International Labour Organisation* (ILO) ist die zentrale Instanz für die Formulierung von internationalen Sozialregeln. Dadurch sollen soziale Konflikte und ein Wettbewerb zwischen Staaten über Sozialstandards verhindert werden (vgl. Sautter 2001, 2; Reichert 2002, 7). Die ILO hat seit ihrer Gründung 1919 eine Vielzahl von Abkommen beschlossen. Dabei verfolgt sie einen differenzierten Ansatz: Die Relevanz einzelner Regelungen hängt vom Entwicklungsstand eines Landes ab (Sautter 2000, 198 f.). Für alle Staaten von besonderer Bedeutung sind die 1998 verkündeten Kernarbeitsnormen (Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, Nicht-Diskriminierung und Vereinigungsfreiheit). Sie wurden von einer großen Mehrheit der Staaten ratifiziert. Die Staaten sind verpflichtet, über die Umsetzung der von ihnen ratifizierten Abkommen zu berichten. Expertenkommissionen der ILO beurteilen auf dieser Grundlage die Umsetzung der Abkommen in den einzelnen Mitgliedsländern. Zusätzlich gibt es die Möglichkeit von Beschwerdeverfahren gegen Mitgliedsstaaten (Sautter 2001, 8 f.; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 93). Weiterhin stellt die ILO technische Unterstützung zur Umsetzung der Abkommen zur Verfügung. In Fällen fortge-

setzter, schwerer Verletzungen der Verpflichtungen eines Mitgliedsstaates kann die ILO gemäß Art. 33 ihres Gründungsvertrages ihre Mitglieder und andere internationale Organisationen zum Ergreifen „*geeigneter Maßnahmen*“ aufrufen.<sup>63</sup> Dies wurde bislang nur gegen Burma im Jahr 2000 angewendet: Die ILO stellte ihre Unterstützungsprogramme ein und rief die anderen UN-Organisationen zur Überprüfung ihrer Zusammenarbeit mit dem Land auf (Deutscher Bundestag 2002, 172; Reichert 2002, 7 f.; Sengenberger 2002, 86; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 95).

Die ILO ist nicht nur eine internationale Organisation der Staaten, sondern umfasst auch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften als Mitglieder. Alle ILO-Abkommen sind von Staaten, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gemeinsam formuliert und verabschiedet (Koregulierung). Sie müssen dann aber von den Staaten ratifiziert werden. Deshalb handelt es sich um völkerrechtlich verbindliche öffentliche Regelungen, die auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen.

Die Abkommen der ILO entsprechen den Vorstellungen der regulatorischen Perspektive über soziale Regelungen. Kritisiert wird von dieser Seite die nicht immer genügende Umsetzung dieser Regelungen und die geringe Ratifizierungsrate mancher Abkommen (Reichert 2002, 7). Allerdings gibt es auch viele Fälle, in denen die ILO erfolgreich zur Umsetzung von Sozialstandards beigetragen hat, z.B. bei der Stärkung unabhängiger Gewerkschaften in Süd-Korea (Sautter 2001, 10; Sengenberger 2002, 81). Vor diesem Hintergrund wird eine Stärkung der ILO gefordert (Sautter 2001; Deutscher Bundestag 2002, 172; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 94). Auch die neoliberale Perspektive hält Sozialregulierung grundsätzlich für erforderlich und unterstützt insbesondere die Kernarbeitsnormen. Dass ILO-Abkommen auch von Arbeitgeberseite mitgetragen werden, ist ein Anzeichen für die Vereinbarkeit der ILO-Normen mit neoliberalen Ideen. Der unterschiedliche Ratifizierungsstand der ILO-Abkommen spiegelt aus dieser Sicht legitime Entscheidungen der Staaten im internationalen Wettbewerb wider. Da die ILO-Regelungen mit beiden Perspektiven vereinbar sind, sind sie als „neoliberal/regulatorisch“ einzustufen.

---

63 Der Wortlaut von Artikel 33 bestimmt die möglichen Maßnahmen nicht näher: „...*the Governing Body may recommend ... such action as it may deem wise and expedient to secure compliance...*“

Im Hinblick auf Kohärenz sind die ILO-Regelungen die zentrale Bezugsgröße für Sozialstandards: Bei anderen Regelungen zu Sozialstandards ist zu fragen, ob sie mit den ILO-Normen kompatibel sind. Die ILO hat als spezialisierte internationale Organisation, die Arbeitgeber und Gewerkschaften institutionell einbezieht, in diesem Bereich die größte Legitimität.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : Völkerrechtliche Verträge, nationales Recht <i>Steuerungsinstrumente</i> : Monitoring und technische Unterstützung durch ILO <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Koregulierung
Akteure	Staaten, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, ILO
Mehrebenen	Politikformulierung auf globaler Ebene, Umsetzung auf nationaler Ebene
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	ILO-Normen sind Referenz für andere Sozialregelungen, sie sind komplementär zu Umwelt, Handel und Investitionen

### 1.1.2 Internationale Umweltregeln

Bezüglich der ökologischen Regelungen ist zwischen Umweltproblemen von lediglich lokaler, nicht grenzüberschreitender Reichweite und globalen Umweltproblemen, deren Lösung nur durch ein gemeinsames Handeln der Staatengemeinschaft möglich ist, zu unterscheiden (vgl. Simonis 2000, 216). Zu den wichtigsten globalen Umweltproblemen werden gezählt: Klimawandel, Globale Umweltwirkungen von Chemikalien (FCKW/Ozonloch und persistente organische Schadstoffe), Verschmutzung der Weltmeere, Verlust biologischer Vielfalt und Entwaldung, Bodendegradation, Süßwasserverknappung und -verschmutzung (WBGU 2000).

Bezüglich der staatlichen Regelungen zum lokalen Umweltschutz, die von Unternehmen am jeweiligen Produktionsstandort eingehalten werden müssen, besteht die Gefahr einer „*race to the bottom*“ durch den Standortwettbewerb zwischen den Ländern. In den Industrieländern hat sich die nationale Umweltregulierung erst in den letzten 40 Jahren langsam herausgebildet. In vielen Entwicklungsländern ist sie wenig ausgebildet und wird politisch zunächst als nachrangig im Vergleich zu ökonomischen Wachstumszielen

angesehen, verbessert sich dann aber oft mit zunehmendem materiellen Wohlstand. Internationale Vereinbarungen zur Sicherstellung einer Mindestregulierung national begrenzter Umweltprobleme gibt es nicht. Eine generelle „*race to the bottom*“ ist bislang jedoch empirisch nicht feststellbar, auch wenn es Fälle gibt, in denen Unternehmen von niedrigen Umweltstandards profitieren (Braithwaite / Drahos 2000b, 15; Kulesa 2000, 186; World Bank 2004, 99). Dies liegt unter anderem daran, dass im Umweltbereich teilweise eine Logik der „*best practice*“ besteht (Braithwaite / Drahos 2000b, 15), in der moderne, umweltschonende Technologien oft auch Wettbewerbs- und Kostenvorteile bieten (durch Image, Qualität und höhere Ressourcen- und damit auch Kosteneffizienz). Zur Förderung des lokalen Umweltschutzes in Entwicklungsländern und damit zur Verbesserung der dortigen Regelungen setzen die Industrieländer nicht auf einen regulativen Ansatz, sondern leisten Entwicklungshilfe, z.B. zur Förderung von Technologietransfer und durch *Capacity Building* (vgl. Brühl / Simonis 1999, 288; OECD 1999, 10).

Für grenzüberschreitende Umweltprobleme gibt es über 900 völkerrechtliche Verträge (WBGU 2000, 17). Diese regeln viele unterschiedliche Bereiche und haben jeweils spezifische Durchführungsbestimmungen und -strukturen (Vertragssekretariate). Zu den wichtigsten Abkommen zur Regelung globaler Umweltprobleme gehören das Ozonregime (Wiener Rahmenkonvention 1985 plus Montrealer Protokoll 1987), das Klimaregime (Rahmenkonvention 1992 plus Kyoto Protokoll 1997), die Biodiversitätskonvention (1992) und das darauf aufbauende Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit (2000), die Desertifikationskonvention (1994) und das Abkommen über persistente organische Schadstoffe (2001).

Viele dieser Vereinbarungen folgen dem Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“, das heißt, die Industrieländer verpflichten sich im Vergleich zu den Entwicklungsländern zu weitergehenden Maßnahmen und unterstützen diese finanziell und technisch bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen (Brühl / Simonis 1999, 279; vgl. Biermann 1998). Das Kyoto-Protokoll sieht eine Reihe marktförmiger Steuerungsinstrumente vor, zu denen der Handel mit Emissionen gehört (vgl. Brühl / Simonis 1999, 282 f.; WBGU 2000, 99 f.).

An der Formulierung dieser Umweltabkommen waren Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsorganisationen in zum Teil erheblichen Ausmaß beteiligt: Sie nahmen nicht nur über Lobbying Einfluss, sondern nahmen auch an den Regierungsverhandlungen teil – teilweise als Delegationsmit-

glieder (Kooptation), teilweise als NRO-Vertreter mit Rederecht (Konsultation) (Müller 1993, 97 f.; Brühl / Simonis 1999, 286 f.; Brühl 2002, 373).

Die Umweltregelungen entsprechen sowohl den Vorstellungen der neoliberalen Perspektive als auch der regulatorischen Perspektive. Für lokale, nicht-grenzüberschreitende Umweltprobleme gibt es keine internationale, sondern nationale Regelungen. Für globale Umweltprobleme gibt es eine Vielzahl von globalen Regelungen. Aus regulatorischer Sicht wird allerdings kritisiert, dass der Inhalt einiger Regelungen für einen wirksamen Schutz der Umwelt nicht ausreicht, z.B. seien die Reduktionsziele im Kyoto-Protokoll zu gering (Brühl / Simonis 1999, 282). Zusätzlich schwächt die Nicht-Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch die USA – dem Haupt-Emittenten von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) – dessen Wirksamkeit. Auch bei der Umsetzung vieler Umweltabkommen werden Defizite gesehen (Holtrup 2001, 15; Brühl / Simonis 1999, 285; WBGU 2000, 119). Es gibt aber auch Umweltregelungen wie das Ozonregime, die weithin als effektiv beurteilt werden (Simonis 2000, 209 f.). Die Verwendung marktwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente im Klimaregime kann aus Sicht beider Perspektiven zur Umsetzungseffizienz beitragen. Insgesamt können die Umweltregelungen als „neoliberal/regulatorisch“ eingestuft werden.

Bezüglich der Kohärenz der Umweltabkommen untereinander gibt es z.T. inhaltliche Widersprüche, z.B. zwischen Biodiversitätskonvention und Klimaregime bezüglich der Forstpolitik: Schnell wachsende Plantagenwälder, die nach einer Abholzung artenreicher Urwälder gepflanzt werden, werden als Treibhausgassenken angerechnet (Simonis 2000, 213; vgl. Holtrup 2001, 17). Die institutionelle Fragmentierung in Form einer Vielzahl unterschiedlicher Vertragssekretariate, deren Monitoring-Aufgaben sich überschneiden, wird als Effizienzproblem gesehen (Biermann / Simonis 2000; Simonis 2000, 211). Deshalb wird die Einrichtung einer Weltumweltorganisation gefordert, die zu einer größeren inhaltlichen Kohärenz und effizienteren Umsetzung der Umweltregelungen beitragen soll (Biermann / Simonis 1998; Biermann / Simonis 2000; WBGU 2000; Holtrup 2001). Ausgelöst durch eine Initiative Frankreichs 2003 wird derzeit im Rahmen der UNO ein Vorschlag für die Gründung einer „*United Nations Environmental Organization*“ ausgearbeitet (Rechkemmer 2004, 21 f.).

Außerdem gibt es juristische Unklarheiten bezüglich des Verhältnisses der in ca. 20 Umweltabkommen enthaltenen Handelsbestimmungen zum WTO-Handelsrecht. Dabei geht es überwiegend um Handelsbeschränkungen zum



Schutz spezieller Umweltgüter. So verbietet beispielsweise das Artenschutzabkommen (*Convention on International Trade in Endangered Species*) den Handel mit bestimmten Tieren bzw. Produkten aus diesen Tieren. Ein weiteres Beispiel ist das Montrealer Protokoll, das den Handel mit ozonschichtschädigenden Produkten mit Nicht-Vertragsparteien verbietet. Dieses Thema ist Bestandteil der WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde und wird in Teil 2, Kap. 1.2.1.1 diskutiert werden. (Kulesa 2000, 183; WBGU 2000, 114 ff.; Deutscher Bundestag 2002, 166; Mann / Porter 2003, 19 f.; Pfahl 2004; WTO 2004, 35 ff.)

Governance-Form	<p><u>Öffentliche Regelung</u>: Völkerrechtliche Verträge sowie nationale Gesetze (für grenzüberschreitende Umweltprobleme), nationale Gesetze (für lokale Umweltprobleme)</p> <p><i>Steuerungsinstrumente</i>: Monitoring, z.T. marktwirtschaftliche Instrumente (Emissionshandel), technische und finanzielle Unterstützung für Entwicklungsländer (für lokale und globale Umweltprobleme)</p> <p><i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i>: Einbindung nichtstaatlicher Organisationen in Verhandlungen (Konsultation, Kooptation), Lobbying</p>
Akteure	Staaten, NROs und Unternehmen, UNEP, GEF, Vertragssekretariate
Mehrebenen	Politikformulierung auf globaler Ebene, Umsetzung auf globaler und nationaler Ebene
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Teilweise inhaltliche Überschneidungen zwischen Umweltregimen (konfligierende Regelungen)

## 1.2 Sozial- und Umweltregelungen in der Handelsordnung

Die internationale Handelsordnung besteht aus den globalen WTO-Regeln (*General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), *General Agreement on Trade in Services* (GATS)<sup>64</sup>, *Agreement on Trade-related Aspects of Intellec-*

---

64 Das GATS betrifft die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen. Es ist zugleich ein Handels- und Investitionsabkommen, da die Bereitstellung von Dienstleistungen durch ausländische Anbieter oft Investitionen im Erbringungsland erfordert (Deutscher Bundestag

*tual Property Rights* (TRIPS)<sup>65</sup>, *Agreement on Trade-related Investment Measures* (TRIMS)<sup>66</sup> und weitere Abkommen), aus regionalen und bilateralen Freihandelszonen (EU, NAFTA u.a.) und unilateralen Handelsregeln.<sup>67</sup> Zwischen der Berücksichtigung von Sozial- und Umweltstandards in den Handelsregelungen (v.a. bei der WTO) gibt es erhebliche Unterschiede, so dass diese im Folgenden getrennt behandelt werden.

---

2002, 147). Die Liberalisierungsverpflichtungen haben erhebliche Auswirkungen auf innerstaatliche Regulierung, da diese als Hemmnisse für freien Handel unter Rechtfertigungsdruck geraten. Kritiker des GATS fordern insbesondere, dass grundlegende soziale Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit geschützt bleiben (Deutscher Bundestag 2002, 148). Es gibt wenig Erkenntnisse über die Auswirkungen des GATS auf Umwelt- und Sozialstandards (Deutscher Bundestag 2002, 155). Es gibt jedoch Bedenken gegen die bestehenden Regeln, weil sie außer dem Gesundheitsschutz keine Sozialstandards als Grund für Beschränkungen der Liberalisierung zulassen (Deutscher Bundestag 2002, 149). Das GATS spielt in der Diskussion über Umwelt- und Sozialstandards im Handel fast keine Rolle. Es wird als eigenständiges Thema auf der *Global Governance*-Agenda unter der Fragestellung diskutiert, ob bzw. inwieweit dieser Bereich überhaupt liberalisiert werden soll. Das GATS wird deshalb hier nicht weiter behandelt, aber seine investitionsbezogenen Aspekte werden im folgenden Abschnitt (Sozial- und Umweltregeln in der Investitionsordnung) thematisiert.

- 65 Das TRIPS-Abkommen über den Schutz intellektuellen Eigentums hat u.a. eine große Auswirkung auf die Versorgung von Entwicklungsländern mit Medikamenten (Messner / Nuscheler 2003, 46). Es steht in potentielltem Konflikt zu Gesundheitsschutz, Ernährungssicherheit und dem im Biodiversitätsabkommen verankerten Schutz traditionellen Wissens und genetischer Ressourcen (Deutscher Bundestag 2002, 288 ff.; WWF / CIEL 2001, 11). Es wird hier nicht weiter behandelt, weil der Fokus der wissenschaftlichen und politischen Diskussion (und deshalb auch der vorliegenden Arbeit) über Sozialstandards im Handel auf arbeitsbezogenen Sozialstandards liegt.
- 66 Wird in Teil 2, Kap. 1.3.1 (Investitionen) behandelt.
- 67 Das grundsätzliche Verhältnis dieser Ebenen zueinander ist ein wichtiges handelspolitisches Thema, das hier aber nicht behandelt wird, da der Fokus auf Umwelt- und Sozialregeln liegt. Zwar lässt die WTO regionale Handelsabkommen zu, doch kann es zu Konflikten zwischen der multilateralen Handelsordnung der WTO und verstärkter Regionalisierung kommen (z.B. Dieter 1999a, 178 ff.). Diehl / Nunnenkamp (2001, 29) verweisen darauf, dass es keinen Automatismus im Verhältnis von regionaler Integration und Multilateralismus gibt: Regionalismus kann je nach Ausgestaltung den Multilateralismus stärken oder schwächen, empirisch sind auch Mischungen möglich.

## 1.2.1 Umweltregeln

### 1.2.1.1 WTO und Umwelt

Bezüglich Umweltstandards in der WTO stellen sich zwei Fragen:

- Beeinträchtigen die bestehenden Handelsregelungen der WTO und die Spruchpraxis des WTO-Schiedsgerichts, das für die Interpretation und Durchsetzung der Regeln von großer Bedeutung ist, den Umweltschutz?
- Sollen im WTO-Recht Handelssanktionen zur Durchsetzung von Verstößen gegen umweltrechtliche Verpflichtungen aus anderen Verträgen eingeführt werden?

Umweltaspekte sind in den WTO-Regeln an mehreren Stellen enthalten (WBGU 2000, 114 ff.; Kulesa 2000; Deutscher Bundestag 2002, 164 ff.):

- Am bedeutendsten ist der Artikel XX b und g des GATT, der Maßnahmen zum Schutz von „menschlichem, tierischem und pflanzlichem Leben und Gesundheit“ sowie zur „Erhaltung nichtregenerativer natürlicher Ressourcen“ Vorrang vor den handelsrechtlichen Bestimmungen des GATT einräumt.
- Die Präambel des GATT-Vertrags benennt als Ziel des Handels nachhaltige Entwicklung zum Schutz und Erhalt der Umwelt.
- Weitere Regelungen zur Umwelt gibt es im SPS-Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (*Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*), das vorsieht, dass nationale Maßnahmen zum Verbraucherschutz auf internationalen Standards beruhen sollen, wenn es solche gibt, oder wissenschaftlich angemessen oder den Umständen des Landes entsprechen müssen.
- Im TBT-Abkommen über technische Handelsbarrieren (*Agreement on Technical Barriers to Trade*) wird eine Harmonisierung nationaler (technischer, sozialer, umweltbezogener) Standards durch gegenseitige Information und Konsultation etabliert. In der Präambel wird explizit die Zulässigkeit nationaler Maßnahmen zum Schutz der Umwelt festgestellt. Zudem sind nicht nur Standards für Produkte, sondern auch Produktionsprozesse und -methoden Teil des Abkommens. Dies ist für den Umweltschutz wichtig, da so umweltbelastende Herstellungsverfahren von an sich ungefährlichen Endprodukten berücksichtigt werden können.
- Das GATT erlaubt explizit einmalige staatliche Beihilfen zur Anpassung an neue Umweltgesetze.

- Es gibt einen ständigen Ausschuss für Handel und Umwelt in der WTO.

Diese Regelungen zeigen, dass Umweltregelungen im Rahmen der WTO verankert sind und dass diese nicht ausschließlich ökonomischen Interessen dienen. Allerdings gibt es auch mögliche Beeinträchtigungen des Umweltschutzes durch die WTO:

- Nationale Regeln zum Schutz vor schädlichen Wirkungen von Produkten sind grundsätzlich möglich. Durch das SPS-Abkommen wird jedoch der nationale Handlungsspielraum eingeschränkt (Kulessa 2000, 179). Die WTO als handelsrechtliche Organisation entscheidet über die wissenschaftliche Fundierung von umwelt- und gesundheitsbezogenen Regeln. Dies wird von Kritikern als problematisch erachtet.
- Es besteht ein potentieller Konflikt zwischen dem Grundprinzip der Gleichbehandlung gleichartiger Produkte (Inländerprinzip) und der Regulierung von umweltschädlichen Produktionsverfahren, die nach dem TBT-Abkommen zulässig ist. Die Spruchpraxis der WTO ist hierzu unterschiedlich. Unter dem alten GATT wurden im Thunfisch-Fall von 1991 ein Importverbot der USA für nicht „delphinfreundlich“ gefangenen Thunfisch als unzulässig erachtet (Kulessa 2000, 180; WBGU 2000, 115). Im Garnelen-/Schildkröten-Fall von 1998 wurde hingegen grundsätzlich die Zulässigkeit der Ungleichbehandlung gleicher Güter aufgrund unterschiedlicher Herstellungsweisen festgestellt (Kulessa 2000, 180 f.; WBGU 2000, 115). Da WTO-Schiedsgerichtsentscheidungen kein Fallrecht implizieren, sondern jeder Fall unabhängig von vorherigen Fällen verhandelt wird (Kulessa 2000, 181; Deutscher Bundestag 2002, 165), besteht hier Klärungsbedarf.

Bezüglich Sanktionen gibt es eine umfangreiche Debatte über die von Teilen der regulatorischen Perspektive erhobene Forderung nach Einführung einer Umweltklausel im WTO-Recht, die dem WTO-Schiedsgericht die Verhängung von Handelssanktionen gegen Staaten ermöglicht, die gegen ihre Verpflichtungen aus multilateralen Umweltabkommen verstoßen. Dadurch soll die Durchsetzung der Umweltabkommen verbessert werden. Gegen eine solche Umweltklausel werden eine Reihe von Argumenten angeführt (WBGU 2000, 113; Kulessa 2000, 186; Deutscher Bundestag 2002, 165):

- Ursache der Nicht-Einhaltung von Umweltabkommen ist oft Unvermögen, nicht Unwille
- Negativanreiz für Ratifizierung von Umweltabkommen
- Protektionismus

- Gehandelte Produkte sind nur ein kleiner Teil der Umweltprobleme

Auch innerhalb der regulatorischen Perspektive gibt es angesichts dieser Einwände keine ungeteilte Unterstützung einer derartigen Umweltklausel.

Im Rahmen der laufenden Verhandlungen der Doha-Runde über weitere Handelsliberalisierungen werden auf Wunsch der EU und anderer europäischer Staaten auch Umweltfragen behandelt, eine Umweltklausel zur Verhängung von Handelssanktionen ist jedoch nicht Bestandteil dieser Agenda (Deutscher Bundestag 2002, 166). Die Umweltfragen der Doha-Runde betreffen insbesondere die Kohärenz von WTO und multilateralen Umweltabkommen:

- Das rechtliche Verhältnis zwischen handelsbeschränkenden Maßnahmen in multilateralen Umweltverträgen und dem WTO-Recht soll im Rahmen der Doha-Runde im Ausschuss für Handel und Umwelt geklärt werden.
- Regelungen für einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Sekretariaten der Umweltabkommen und der WTO sollen verhandelt werden.

Außerdem wurden Verhandlungen über die bevorzugte Behandlung von Umweltgütern und -dienstleistungen sowie den Abbau von Subventionen im Fischfang unter Berücksichtigung des Umweltschutzes aufgenommen (Deutscher Bundestag 2002, 166).

Das Mandat der Doha-Runde zur Klärung des Verhältnisses von WTO-Recht und multilateralen Umweltabkommen ist allerdings stark eingeschränkt. Es betrifft nur Handelsbeschränkungen, die explizit in bestehenden Umweltverträgen benannt sind, und nur Konflikte zwischen Staaten, die beide Vertragsparteien des Umweltabkommens sind. Ein größeres Konfliktpotential besteht in den Fällen, in denen ein Umweltabkommen Handelsbeschränkungen gegen Nicht-Vertragsstaaten vorsieht. Dies ist z.B. im Montrealer Protokoll und in der Baseler Giftmüllkonvention der Fall. Hier könnte ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot der WTO geltend gemacht werden. Außerdem können nationale Maßnahmen zur Umsetzung multilateraler Verpflichtungen aus Umweltabkommen, die in den Verträgen oft nicht explizit benannt sind, handelsbeschränkende Wirkungen haben. Eine offene Frage ist außerdem, welche Instanz über mögliche Konflikte zwischen multilateralen Handels- und Umweltregelungen entscheiden soll. Allerdings hat das WTO-Berufungsgericht (*Appellate Body*) im „*Shrimp/Turtle*“-Fall befunden, dass bei der Auslegung der Umweltschutzbestimmungen im WTO-Recht multilaterale

Umweltabkommen zu berücksichtigen sind. Dies wird vom kanadischen *International Institute for Sustainable Development*, das der regulatorischen Perspektive zugeordnet werden kann, sehr positiv bewertet:

*“The AB (Appellate Body, H. M.) has established a rational approach to reducing conflict and promoting mutually supportive directions by interpreting or applying the rules of trade law in the light of MEA (Multilateral Environmental Agreements, H.M.).“* (Mann / Porter 2003, 25)

Da nur wenige Umweltabkommen Handelsbeschränkungen enthalten und es auch noch zu keinem gerichtlich ausgetragenen Streitfall kam<sup>68</sup>, ist das Problem der Kohärenz zwischen multilateralen Umweltabkommen und WTO nicht überzubewerten. Es könnte allerdings zunehmen, da 2003 und 2004 mehrere neue Abkommen mit Handelsbeschränkungen in Kraft getreten sind.<sup>69</sup> Insgesamt besteht sowohl hinsichtlich der substantiellen als auch der prozeduralen Bestimmungen Konflikt**potential** zwischen WTO-Recht und einzelnen MEA. Allerdings gibt es im Rahmen der WTO-Schiedsgerichtsbarkeit auch einen Ansatz zur Lösung solcher Konflikte. (WBGU 2000, 117 ff.; WWF / CIEL 2001; Pfahl 2004; WTO 2004, 35 ff.; Mann / Porter 2003, 19 ff.; Frankel 2004)

Zwischen der WTO, dem UN-Umweltprogramm (UNEP) und den Sekretariaten der multilateralen Umweltabkommen gibt es zudem verschiedene Formen der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches. Hierzu gehört der Beobachterstatus von UNEP und den Sekretariaten einiger Umweltabkommen im WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt sowie des WTO-Sekretariats bei UNEP und multilateralen Umweltabkommen. Klärungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Zulassung der Umweltinstitutionen zu anderen Gremien der WTO wie z.B. dem Ausschuss für Landwirtschaft.

---

68 Allerdings zeigt der Streit zwischen Chile und der EU über den Fang und Transport von Schwertfischen im Pazifik im Jahr 2000 die möglichen Konflikte bezüglich der Verfahren zur Streitbeilegung. Es wurden zunächst zwei unterschiedliche Gerichte angerufen: die EU leitete ein Verfahren vor dem WTO-Schiedsgericht wegen Verletzung von Handelsregeln, Chile ein Verfahren vor dem Internationalen Seegerichtshof wegen Verletzung von Fischbestandsschutzregeln ein. Beide Verfahren wurden aber kurze Zeit später ausgesetzt, nachdem eine provisorische Übereinkunft erzielt wurde (WTO 2004, 37 f.).

69 Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit, Stockholmer Konvention über persistente organische Schadstoffe („POP-Konvention“), Rotterdamer Konvention über den „*Prior Informed Consent*“ beim Handel mit bestimmten gefährlichen Chemikalien und Pestiziden („PIC-Konvention“) (WTO 2005).

Außerdem gibt es ein Kooperationsabkommen zwischen der WTO und UNEP, das u.a. die Zusammenarbeit bei der technischen Unterstützung von Entwicklungsländern umfasst. Im Rahmen der Doha-Agenda sollen Verfahrensregelungen („*procedures*“) für diese Kooperationsformen verhandelt werden (WTO 2002; WWF / CIEL 2001, 19).

Nichtstaatliche Akteure nehmen auf die Verhandlungen über neue WTO-Regeln durch Lobbying und Proteste zum Teil erheblichen Einfluss. Der Schaffung eines permanenten Ausschusses für Umwelt und Entwicklung durch die Ministerkonferenz 1994 in Marrakesch ging eine intensive NRO-Kampagne voraus (Kulesa 1995, 9 f.; Hempel 1996, 187). Die WTO ist aufgrund ihrer Liberalisierungsagenda eine zentrale Zielscheibe der globalisierungskritischen Bewegung, was sich u.a. in den massiven Protestaktionen bei der WTO-Ministerkonferenz in Seattle 1999 ausdrückte. Auch am Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún 2003 hatten die NROs ihren Anteil, indem sie die Entwicklungsländer in ihrem Widerstand gegen die Forderungen der Industrieländer durch Studien, Beratung und Pressearbeit unterstützten (Liebig 2004, 64). Umweltaspekte spielten in Cancún keine Rolle.

Die bestehenden Umweltregelungen im Rahmen der WTO entsprechen sowohl neoliberalen als auch regulatorischen Vorstellungen. Die Forderung nach einer WTO-Klausel für Handelssanktionen zur Durchsetzung von Umweltverträgen ist innerhalb der regulatorischen Perspektive umstritten. Dass es keine diesbezügliche Regelung gibt, ist deshalb nicht als einseitig neoliberal zu bewerten. Umweltaspekte werden zum Teil durch WTO-Regeln und das Schiedsgericht geschützt, aber zum Teil wird auch die umweltpolitische Handlungsfreiheit der Staaten eingeschränkt. Aufgrund dieses gemischten Bildes sind die WTO-Regelungen als „neoliberal/regulatorisch“ einzustufen.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : völkerrechtlicher Vertrag <i>Steuerungsinstrument</i> : Schiedsgericht <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying
Akteure	Staaten, NROs und Wirtschaftsverbände, WTO
Mehrebenen	Formulierung auf globaler Ebene, globale und nationale Umsetzung
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	WTO-Recht und multilaterale Umweltabkommen sowie nationale Umweltschutzregelungen können teilweise konfligieren, aber Umweltschutz wird grundsätzlich im WTO-Recht berücksichtigt: die Regelungen sind zum Teil auch kompatibel

### 1.2.1.2 Umweltregelungen in regionalen und bilateralen Handelsvereinbarungen

In einer Vielzahl regionaler und bilateraler Freihandelsvereinbarungen<sup>70</sup> sind Umweltregelungen enthalten:

- Der Vertrag über die nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) enthält –vor allem wegen des Lobbyings von NROs - eine Reihe von umweltbezogenen Regelungen. Umweltschutzgesetze werden nicht als unzulässige Handelshemmnisse eingestuft, sofern sie wissenschaftlich begründet sind. Der NAFTA-Vertrag gibt einigen konkret benannten multilateralen Umweltabkommen<sup>71</sup> in Streitfällen den Vorrang vor NAFTA-Bestimmungen, sofern sie auf die am wenigsten NAFTA-beschränkende Weise umgesetzt werden.<sup>72</sup> Das Zusatzabkommen über die Zusammenarbeit im Umweltschutz (*North American Agreement on Environmental Cooperation*) enthält eine Verpflichtung zur Beibehaltung und weiteren Verbesserung sowie zur effektiven Anwendung der nationalen Umweltgesetze. Die durch das Zusatzabkommen gegründete Kommission für Umweltzusammenarbeit erstellt Berichte über die Umweltwirkungen von NAFTA und geht Beschwerden von Privatpersonen oder NROs über die Nicht-Einhaltung von Umweltschutzbestimmungen nach. Dabei kann sie die Mitgliedsstaaten zur Stellungnahme auffordern. Die Kommission besteht aus Regierungsvertretern und wird durch ein NRO-Gremium beraten (*Joint Advisory Committee*). Das Zusatzabkommen enthält ein Streitschlichtungsverfahren für Vorwürfe der systematischen Nicht-Anwendung von Umweltgesetzen, die Auswirkungen auf den Handel haben. Es kann von einem Mitgliedsstaat eingeleitet werden und zur Verhängung von Geldstrafen führen (Tiemann 2000).
- In vielen bilateralen Freihandelsabkommen sind zum Teil sehr unterschiedliche umweltbezogene Regelungen enthalten: nachhaltige Entwicklung als Vertragsziel, Umweltschutz als Ausnahmegrund für Handelsliberalisierung, Bestimmungen zum Verhältnis von multilateralen

---

70 Sie enthalten teilweise auch Investitionsregelungen. Die diesbezüglichen Regelungen werden weiter unten im Abschnitt zu bilateralen und regionalen Investitionsregelungen diskutiert.

71 Baseler Giftmüllkonvention, Artenschutzabkommen (CITES) und Montrealer Protokoll.

72 Zugleich etabliert der NAFTA-Vertrag aber einen Vorrang seiner Bestimmungen vor anderen vertraglichen Verpflichtungen – mit Ausnahme der speziell benannten Umweltabkommen. Völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtungen sind allerdings von dieser Regelung nicht betroffen (Bachand / Rousseau 2003, 25 f.).



Umweltverträgen zu handelsrechtlichen Verpflichtungen sowie Regelungen zur Verhinderung eines Absenkungswettbewerbs von Umweltschutzgesetzen, zur effektiven Anwendung von Umweltgesetzen und zur Überprüfung und Streitbeilegung bezüglich dieser Pflichten. Beispiele für solche Abkommen sind neben diversen Freihandelsverträgen der USA und Kanadas mit einer Reihe von Entwicklungsländern auch das Cotonou-Abkommen der EU mit den AKP (Afrika, Karibik, Pazifik)-Staaten oder Abkommen zwischen Entwicklungsländern wie das *ASEAN Free Trade Agreement*. Während die Abkommen der USA und Kanadas sich an den weitreichenden Bestimmungen der NAFTA-Verträge orientieren, ist im Cotonou-Abkommen (Artikel 49) Umweltschutz nur als allgemeines Ziel der Handelspolitik und Zusammenarbeit enthalten. Für Abkommen der USA, Kanadas und der EU wird zusätzlich vor Vertragsunterzeichnung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt (Cosbey et al. 2004a).

Die Regelungen entsprechen den Forderungen der regulatorischen Perspektive nach handelsbezogenen Durchsetzungsmechanismen für Umweltregelungen. Die Regelung im NAFTA-Vertrag und in drei kurz danach abgeschlossenen bilateralen Freihandelsverträgen Kanadas und Mexikos über den Vorrang bestimmter internationaler Umweltverträge tragen zur Kohärenz in der Frage des Verhältnisses von Handelsrecht zu Umweltrecht bei, die in den WTO-Verträgen nicht geklärt ist. Sie wurde aber in späteren Verträgen mit Hinweis auf den Klärungsprozess in der Doha-Runde nicht wiederholt (Cosbey et al. 2004a, 12).

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : völkerrechtlicher Vertrag <i>Steuerungsinstrumente</i> : Kontrollgremien, Sanktionen (NAFTA) <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying
Akteure	Staaten, NROs
Mehrebenen	Regional formulierte Regelungen werden regional und national umgesetzt, bilateral formulierte Regelungen werden national umgesetzt
Inhalt	Regulatorisch
Kohärenz	Kompatibel mit allg. Umweltregelungen, denen zum Teil Vorrang vor Handelsregelungen gegeben wird

### 1.2.1.3 Umweltregelungen in unilateralen Handelsregelungen

In Ergänzung zu den regionalen und bilateralen Handelsvereinbarungen gibt es auch im unilateralen Handelsrecht Umweltregelungen.

Das allgemeine Präferenzsystem der EU für den Außenhandel macht die Einhaltung internationaler Übereinkommen über die Erhaltung der Fischbestände zur Voraussetzung für die Gewährung von Zollvergünstigungen. Eine zusätzliche Zollvergünstigung wird bei Einhaltung der Normen der Internationalen Tropenholzorganisation gewährt (Europäisches Parlament 2000).

Die Instrumente des unilateralen Handelsrecht der USA (*Generalized System of Preferences*, Art. 301 des *Trade Act*) enthalten hingegen keine Umweltschutzbestimmungen.

Die unilateralen Regelungen der EU ergänzen die globale Regelungsebene der Umweltverträge, indem sie finanzielle Anreize zu deren Umsetzung bieten. Die Regelungen sind deshalb als „regulatorisch“ einzustufen. Aus neoliberaler Sicht verzerren solche Anreize die Preise, da sie produktspezifisch sind und deshalb nicht der Internalisierung der ökologischen Kosten dienen.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : Nationales Recht <i>Steuerungsinstrument</i> : finanzielle Anreize <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : keine Informationen verfügbar
Akteure	EU
Mehrebenen	Formulierung und Umsetzung auf regionaler Ebene <sup>73</sup>
Inhalt	Regulatorisch
Kohärenz	Kompatibel mit globalen Umweltverträgen, deren Umsetzung gefördert wird

---

73 Da die Handelspolitik ein vergemeinschaftetes Politikfeld ist, agiert die EU hier nach außen wie ein einziger Staat. Die regionale Ebene entspricht somit im Vergleich mit anderen Staaten faktisch der nationalen Ebene.

### 1.2.1.4 Gesamtbewertung

Auf allen Ebenen der Handelsordnung gibt es zueinander kompatible Umweltregelungen. Auf regionaler, bilateraler und unilateraler Ebene gibt es zudem handelsbezogene Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung umweltrechtlicher Verpflichtungen. Deshalb sind die Regelungen als Ganzes betrachtet als regulatorisch einzustufen.<sup>74</sup> Es bestehen zwar v.a. auf WTO-Ebene auch potentielle Konflikte zwischen allgemeinen Umweltregelungen und handelsrechtlichen Bestimmungen, doch insgesamt sind die Regelungen überwiegend kompatibel.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelungen</u> : Völkerrechtliche Verträge und nationales Recht <i>Steuerungsinstrumente</i> : Schiedsgericht (WTO), Sanktionen, Kontrollgremien, finanzielle Anreize, <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying
Akteure	Staaten, EU, NROs und Wirtschaftsverbände, WTO
Mehrebenen	Formulierung: global/regional/bilateral/national, Umsetzung: global/ regional/national
Inhalt	Regulatorisch
Kohärenz	Zum Teil mit allg. Umweltregelungen konfligierend (WTO), aber überwiegend kompatibel (Umweltschutz als Bestandteil des Handelsrechts, Förderung der Umsetzung allg. Umweltregelungen auf regionaler/bilateraler/unilateraler Ebene)

## 1.2.2 Sozialregelungen

### 1.2.2.1 WTO und Sozialstandards

Sozialstandards im Sinne von Arbeitnehmerrechten sind in den WTO-Regeln nicht enthalten.<sup>75</sup> Zwar etabliert Artikel XX e des GATT ein Verbot von

---

74 Eine interessante Frage zur präziseren Bewertung der Regelungen wäre die Gewichtung der einzelnen Ebenen: Welche Bedeutung haben sie jeweils für den Handel, wie groß sind die Auswirkungen der Regelungen? Dies übersteigt aber den Rahmen der vorliegenden Arbeit.

75 Der Verbraucherschutz wird in dieser Arbeit unter Umwelt behandelt (theoretisch könnte er auch als Sozialstandard gelten, die internationale Diskussion über Sozialstandards geht es allerdings nur um Arbeitnehmerrechte).

Zwangsarbeit in Gefängnissen, doch ist dies nur ein kleiner Teilaspekt der Kernarbeitsnorm zur Zwangsarbeit (Reichert 2002, 11).

Die Forderung nach einer Sozialklausel, d.h. der Koppelung von Freihandel an Mindestvoraussetzungen bei den Arbeitnehmerrechten bzw. der Ermöglichung von Handelssanktionen zur Durchsetzung von ILO-Regelungen, wurde von Gewerkschaften und einigen Industriestaaten erhoben (Reichert 2001, 14 f.). Die ILO selber hält eine solche Sozialklausel in der WTO allerdings nicht für hilfreich, weil die Bereitschaft der Staaten zur Ratifizierung von ILO-Abkommen sinken würde, wenn diese durch Handelssanktionen durchgesetzt werden könnten (Sautter 2000, 199; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 94). Eine Sozialklausel in der WTO wird von den Entwicklungsländern vehement abgelehnt, die darin einen protektionistischen Angriff auf ihre Wettbewerbsvorteile sehen. Zwar zeigen verschiedene Studien, dass die Einhaltung von Kernarbeitsnormen einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leistet und keinen Wettbewerbsnachteil darstellt (Sengenberger 2002). Der Widerstand vieler Entwicklungsländer gegen Sozialklauseln ist jedoch oft auch politisch motiviert, da freie Gewerkschaften – dies ist der Kern der Kernarbeitsnorm zur Vereinigungsfreiheit – oft die Keimzelle oppositioneller Kräfte sind (Reichert 2001, 16).

Es gibt zunehmend Zweifel auch innerhalb der NROs, ob WTO-Sanktionen eine geeignete Forderung zur besseren Durchsetzung von Sozialstandards sind (Reichert 2001, 18 f.)<sup>76</sup>. Auch die Gewerkschaften haben ihre Forderungen inzwischen modifiziert (Reichert 2001, 18 f.). Ein wesentlicher Grund für die Abkehr von der Forderung nach einer WTO-Sozialklausel liegt neben den politischen Widerständen der Entwicklungsländer in der Natur des WTO-Sanktionsmechanismus, der auf Ausgleichsmaßnahmen für ökonomischen Schaden in den anderen Ländern beruht und schwer bezüglich Sozialstandards einzusetzen ist (Reichert 2001, 18).

Das Thema Sozialstandards wurde im Unterschied zu Umweltaspekten nicht in die Agenda der Doha-Runde aufgenommen. Bislang gibt es zu Sozialstandards nur die Erklärung der WTO-Ministerkonferenz in Singapur 1996, die die Bereitschaft zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen ausdrückt, aber eine

---

76 Natürlich gibt es aber auch weiterhin Befürworter einer Sozialklausel, z.B. Deutscher Bundestag 2002, 170.

weitere Befassung mit dem Thema in der WTO ablehnt (Deutscher Bundestag 2002, 171).

Die Nicht-Existenz einer Sozialklausel in der WTO entspricht neoliberalen Vorstellungen, ist aber angesichts der unterschiedlichen Meinungen innerhalb der regulatorischen Perspektive auch mit dieser vereinbar: Es handelt sich somit um eine „neoliberal/regulatorische“ (Nicht-)Regelung.

Ein Mangel an Kohärenz der WTO zur ILO besteht nicht: Die WTO-Regeln haben keine Überschneidungen mit ILO-Regeln (mit Ausnahme des Artikels zur Zwangsarbeit, der mit der entsprechenden ILO-Teilregelung übereinstimmt): Sie regeln unterschiedliche Sachverhalte.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : völkerrechtlicher Vertrag, keine Regelung bezüglich Sozialklausel <i>Steuerungsinstrument</i> : – <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying
Akteure	Staaten, NROs
Mehrebenen	Diskussionen über Formulierung einer neuen Regelung auf globaler Ebene
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Komplementär: Keine Überschneidung der Regelungen von ILO und WTO

### 1.2.2.2 Sozialstandards in regionalen und bilateralen Handelsvereinbarungen

Auf regionaler und bilateraler Ebene gibt es Freihandelsabkommen, die Sozialregelungen enthalten:

- Bei Gründung der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA wurde aufgrund der innenpolitischen Diskussion in den USA, d.h. vor allem dem Druck der Gewerkschaften, ein Zusatzabkommen über Handel und Arbeit geschlossen („*North American Agreement on Labor Cooperation*“). Dieses bezieht sich nicht explizit auf ILO-Standards, sondern beinhaltet die Verpflichtung zur Einhaltung der nationalen Arbeitsgesetze. Es werden 3 Gruppen von Rechten unterschieden, für die unterschiedlich „harte“ Durchsetzungsmechanismen gelten. Bei Verletzung von Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen und Streikrecht

können die Regierungen einvernehmlich ein Programm zur Einhaltung der Rechte formulieren. Bei Verletzungen von Regeln zu Zwangsarbeit, Nichtdiskriminierung und Schadensersatz bei Arbeitsunfällen kann ein Expertengremium einen nichtverbindlichen Aktionsplan erarbeiten. Bei Verletzungen bezüglich Kinderarbeit, Arbeitsschutz und gesetzlichem Mindestlohn kann ein verbindlicher Schiedsspruch mit Geldstrafen oder Handelssanktionen durchgesetzt werden. Es liegt allerdings im Ermessen der nationalen Arbeitsverwaltungen, ob sie die Beschwerden aufgreift, die von NROs und Gewerkschaften eingebracht werden<sup>77</sup> (Reichert 2002, 12 f.; Kulessa 1995, 6 f.).

- Auch in bilateralen Freihandelsvereinbarungen der USA sind Sozialstandards verankert, zum Teil mit der Möglichkeit von Geldstrafen und Handelssanktionen (Greven 2005, 26 ff.). Die EU hat u.a. in ihrem Freihandelsabkommen mit Südafrika, in den Verhandlungsleitlinien für ein Freihandelsabkommen mit der lateinamerikanischen Regionalorganisation Mercosur sowie im Cotonou-Abkommen über den Freihandel mit den AKP-Staaten ein Bekenntnis zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen aufgenommen, aber keine Sanktionen oder Kontrollmechanismen. Sie kann aber im Fall von schweren Menschenrechtsverletzungen den Vertrag beenden (Deutscher Bundestag 2002, 171; Greven 2005, 20 f. und 42 ff.).

Die neoliberale Perspektive lehnt jegliche Verknüpfung der Handelsliberalisierung mit Sozialstandards im Unterschied zur regulatorischen Perspektive ab. Die Kontroll- und Sanktionsmechanismen im NAFTA-Vertrag sind mit der neoliberalen Sicht nicht vereinbar. Aus regulatorischer Sicht wird zwar der schwache Durchsetzungsmechanismus im NAFTA-Vertrag für das Recht auf Vereinigungsfreiheit kritisiert (Kulessa 1995, 7). Dennoch sind sowohl die NAFTA-Regelung als auch die EU-Regelungen als „regulatorisch“ einzustufen.

NAFTA bezieht sich nicht auf ILO-Regelungen, sondern auf die nationalen Arbeitsgesetze. Da diese aber mit den ILO-Regelungen übereinstimmen müssen, wenn diese von den Staaten ratifiziert wurden, gibt es keinen Konflikt zwischen ILO-Regeln und NAFTA.<sup>78</sup> Die EU-Regelungen beziehen sich im

---

77 Bis 2001 kam es nach einer Studie von *Human Rights Watch* nicht zur Anwendung der „härteren“ Mechanismen (Reichert 2002, 12 f.).

78 Die USA haben viele ILO-Regelungen nicht ratifiziert. Dies ist aber kein Kohärenzproblem im Verhältnis von NAFTA-Regelungen zu ILO-Regelungen, sondern ein Problem der Akzeptanz der ILO-Normen durch die USA.

Unterschied dazu explizit auf ILO-Normen und stellen deshalb ein unmittelbar kompatibles Umsetzungsinstrument dar.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : völkerrechtlicher Vertrag <i>Steuerungsinstrumente</i> : Sanktionen, Kontrollgremien <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying
Akteure	Staaten, NROs
Mehrebenen	Regional formulierte Regelung wird regional und national umgesetzt, bilateral formulierte Regelungen werden national umgesetzt
Inhalt	Regulatorisch
Kohärenz	Inhaltlich kompatibel mit ILO-Regelungen

### 1.2.2.3 Sozialklauseln in unilateralen Handelsregelungen

Auch im unilateralen Handelsrecht gibt es Sozialregelungen:

- Die USA haben in ihrem „*Generalized System of Preferences*“ (GSP) seit 1984 eine Klausel, die die Gewährung von Handelsvorteilen von der Einhaltung international anerkannter Standards (Kinder- und Zwangsarbeit, Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie Mindestlöhne, Arbeitszeiten und Arbeitssicherheit) abhängig macht. Einen systematischen Überwachungsmechanismus gibt es nicht, aber NROs und Gewerkschaften können im Rahmen eines Petitionsverfahrens Beschwerden einreichen, die von der Exekutive bearbeitet werden. Das GSP wird selektiv auf kleinere Länder angewendet, zum Teil konnten durch den handelspolitischen Druck der USA Verbesserungen erzielt werden (Sautter 2001, 14 f.; Scherrer / Greven 2001, 20; Reichert 2002, 13).
- Auch die „*Section 301*“ des *US Trade Act* enthält Sozialstandards. Bei Verletzung von Arbeitnehmerrechten, wobei Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen explizit erwähnt werden, sowie bei „*failure to provide standards for minimum wage, hours and safety*“ (US Trade Act, Section 301, III B f) können Handelssanktionen ergriffen werden. Private Akteure können bei der US-Regierung einen entsprechenden Antrag stellen (Greven 2005, 12).
- Die EU hat in ihrem allgemeinen Präferenzsystem für den Außenhandel (APS) seit 1994 ebenfalls eine Sozialklausel. In der seit 1.1.2002 gel-

tenden Fassung können Ländern, denen die ILO eine regelmäßige und systematische Verletzung der Kernarbeitsnormen vorwirft, die Zollpräferenzen gestrichen werden. Außerdem setzt die EU einen positiven Anreiz: Länder, die die Kernarbeitsnormen einhalten, können eine zusätzliche Zollsenkung von 2,5 % erhalten. Damit stellt die EU ein Instrument zur Durchsetzung der ILO-Regelungen bereit (Sautter 2001, 15; Reichert 2002, 13; Deutscher Bundestag 2002, 171).

Diese unilateralen, nationalen Regelungen ergänzen die internationale Regelungsebene der ILO. Bei den USA ist dieser Bezug zur ILO nicht explizit formuliert, aber substantiell doch gegeben. Die EU knüpft ihr APS direkt an die ILO. Die Regelungen sind als „regulatorisch“ einzustufen.

<i>Governance-Form</i>	<u>Öffentliche Regelung</u> : nationales Recht <i>Steuerungsinstrumente</i> : finanzielle Anreize (Präferenzsysteme), Sanktionen (Section 301 US Trade Act) <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : keine Informationen verfügbar
Akteure	USA, EU
Mehrebenen	Formulierung und Implementierung auf nationaler bzw. regionaler <sup>79</sup> Ebene
Inhalt	Regulatorisch
Kohärenz	Kompatibel: Umsetzung von ILO-Normen wird gefördert

#### 1.2.2.4 Gesamtbewertung

Die Nicht-Existenz von Sozialregelungen auf der internationalen Ebene der WTO wird durch verbindliche regionale und unilaterale Regelungen der USA und der EU teilweise kompensiert. Diese sind kompatibel mit den Regelungen der ILO, deren Umsetzung sie unterstützen. Insgesamt können die Sozialregelungen in der Handelsordnung deshalb als „regulatorisch“ eingestuft werden.

---

79 Da die Handelspolitik ein vergemeinschaftetes Politikfeld ist, agiert die EU hier nach außen wie ein einziger Staat. Die regionale Ebene entspricht in diesem Fall somit im Vergleich mit den USA faktisch der nationalen Ebene.



<i>Governance-Form</i>	<u>Öffentliche Regelungen</u> : Völkerrechtliche Verträge, nationales Recht <i>Steuerungsinstrumente</i> : finanzielle Anreize, Kontrollgremien, Sanktionen <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying
Akteure	Staaten, EU, NROs
Mehrebenen	Formulierung der Regelungen: regional/bilateral/national, Umsetzung: regional/national
Inhalt	Regulatorisch
Kohärenz	Kompatibel: Umsetzung von ILO-Normen wird auf regionaler/bilateraler/nationaler Ebene gefördert

### 1.3 Sozial- und Umweltregelungen in der Investitionsordnung

Die internationale Investitionsordnung besteht aus globalen Vereinbarungen, aus regionalen und bilateralen Vereinbarungen sowie aus nationalen Regeln.

Nachdem ausländische Direktinvestitionen (FDI) in den 70er Jahren in vielen Entwicklungsländern kritisch betrachtet wurden, da ein Abfluss von Gewinnen und eine Schwächung der nationalen Entwicklung befürchtet wurde, fand in den 80er Jahren ein Umdenken statt. Heute wird FDI als wichtiger Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eines Landes betrachtet.

Ziel von Investitionsregelungen ist zum einen der Schutz des Eigentums von Investoren in fremden Ländern. Zum anderen können Investitionsregelungen auch die Verpflichtungen der Investoren zur Einhaltung sozialer und ökologischer Regeln beinhalten. Außerdem können sich Staaten in Investitionsabkommen verpflichten, keinen Standortwettbewerb durch das Absenken von sozialen und ökologischen Standards zu führen (DGB s.a., 2; Mann et al. 2005).

### 1.3.1 Die globale Ebene: OECD, WTO und ergänzende Regelungen

Im Rahmen der OECD wurden 1995 nichtöffentliche Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsregime (MAI) aufgenommen, um angesichts der Vielzahl bilateraler Abkommen (s.u.) einheitliche Regeln zu schaffen. Dieses sollte zunächst im Rahmen der OECD verabschiedet werden und dann als Modell für eine weltweite Regelung im Rahmen der WTO dienen (Jakobeit 1999, 207; Cosbey et al. 2004b, 22). Nachdem 1997 ein Vertragsentwurf bekannt wurde, der einseitig die Rechte der Unternehmen festschrieb und die Handlungsmöglichkeiten der Staaten beschränkte, bildete sich eine internationale Koalition von NROs aus fast 70 Ländern, die massiv gegen das MAI protestierte. Dies führte in Verbindung mit Protesten von Entwicklungsländern und inhaltlichen Differenzen zwischen den USA und der EU 1998 zum Abbruch der Verhandlungen (Jakobeit 1999, 208). Der MAI-Entwurf sah neben einem weitgehendem Eigentumsschutz auch vor, dass Staaten den Marktzugang für ausländische Investoren nicht beschränken dürfen (vollständige Liberalisierung). Regelungen zur Verhinderung eines Standortwettbewerbs durch die Absenkung von Sozial- und Umweltstandards oder soziale und ökologische Pflichten der Unternehmen, die von Gewerkschaften und NROs gefordert wurden, waren im MAI-Entwurf nicht vorgesehen (Jakobeit 1999, 208; vgl. Zattler 1999, 23 ff.). Staatliche Politiken zur Verbesserung sozialer und ökologischer Standards wären durch das MAI erschwert bzw. verteuert worden, da es Unternehmen vor den dadurch entstehenden Kosten geschützt hätte, die als Verschlechterungen der Investitionsbedingungen gewertet worden wären (Reichert 2002, 14). Der MAI-Entwurf war somit neoliberaler Prägung.

Im Rahmen der OECD wurde im Jahr 2000 nach Konsultationen mit Wirtschaft, Gewerkschaften und NROs (OECD 2000a, 7) eine nicht verbindliche „Erklärung über internationale Investitionen und multilaterale Unternehmen“ verabschiedet, die einerseits soziale und ökologische Verpflichtungen der Unternehmen in Form der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (s.u. Teil 2, Kap. 1.4.1.1) und andererseits Regeln für die Behandlung von Direktinvestitionen durch die Unterzeichnerstaaten beinhaltet (OECD 2000a, 11 f.). Diese bieten den Investoren durch das Prinzip der Inländerbehandlung Schutz, erwähnen aber auch explizit ein Recht der Staaten zur Regulierung des Zuflusses von FDI, das in transparenter Weise ausgeübt werden soll. Der

Inhalt dieser Erklärung entspricht somit den Vorstellungen der regulatorischen Perspektive.

Die Bemühungen um ein rechtlich verbindliches multilaterales Investitionsabkommen wurden 2001 im Rahmen der Doha-Runde der WTO wieder aufgenommen (Reichert 2002, 15; UNCTAD 2003, 93). NROs sprachen sich gegen Verhandlungen über ein Investitionsabkommen im Rahmen der WTO aus, weil sie eine Verknüpfung mit der Liberalisierungsagenda der WTO ablehnen (ATTAC / DGB / VENRO 2002, 9; vgl. Liebig 2004, 62). Bei der Genfer Einigung der WTO-Mitgliedsstaaten über die Grundsätze einer neuen Liberalisierungsrunde am 1.8.2004 wurde beschlossen, das Thema Investitionsabkommen nicht weiter zu verfolgen (*Le Monde* 3.8.2004, 3).

Im Rahmen der WTO gibt es allerdings mit dem GATS (Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte) und dem TRIMS-Abkommen (Verbot handelsverzerrender Investitionsauflagen) bereits einige Regelungen zum Schutz ausländischer Investoren (Zattler 1999, 7 f.; Deutscher Bundestag 2002, 147). Im Rahmen des GATS werden Investitionen geschützt, die zur Erbringung einer Dienstleistung in einem anderen Land in Form lokaler Präsenz erforderlich sind (Cosbey et al. 2004b, 23). Das GATS deckt dabei nur einen kleinen Teil des Investitionsschutzes ab, der in speziellen Investitionsschutzabkommen üblich ist (Cosbey et al. 2004b, 24; UNCTAD 2004, 223). Es enthält eine Ausnahmeklausel, die den Vorrang von Regelungen zum Schutz von menschlichem, tierischem und pflanzlichem Leben und Gesundheit beinhaltet (Art. XIV b).<sup>80</sup> Ein Hauptkritikpunkt am GATS ist dessen Bestimmung, dass nationale Regulierung „*not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service*“ (Art. VI 4 b) sein dürfen. Kritiker befürchten, dass dies die Handlungsfreiheit des Staates einschränkt und eine Unterordnung sozial- und umweltpolitischer Ziele unter wirtschaftliche bedeuten könne (Cosbey et al. 2004a, 13 f.).

Auf der globalen Ebene gibt es noch einige weitere Regelungen für spezielle Teilaspekte des Investitionsschutzes (UNCTAD 2003, 91):

- Die in der Weltbank-Gruppe angesiedelte multilaterale Investitionsversicherungsagentur (MIGA) stellt Investitionsversicherungen für private Unternehmen bereit. Dabei führt sie eine Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfung durch.

---

80 Dies entspricht dem Wortlaut des Art. XX b des GATT. Das GATT enthält zusätzlich eine Ausnahmeklausel für den Schutz nichtregenerativer natürlicher Ressourcen (Art XX g).

lichkeitsprüfung durch, die allerdings nicht die Kernarbeitsnormen enthält (MIGA s.a.).

- Das von 140 Staaten ratifizierte Abkommen über das *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) hat ein transnationales Schiedsgericht geschaffen, vor dem private Investoren ohne Einbindung ihres eigenen Staates und Staaten, in denen investiert wurde, ihre Konflikte direkt austragen können (World Bank 2004, 179; vgl. Cosbey et al. 2004b, 3 ff.).

Insgesamt gibt es somit nach dem Scheitern der Verhandlungen über ein umfassendes multilaterales Investitionsabkommen im Rahmen der OECD und der WTO auf globaler Ebene neben der nichtverbindlichen OECD-Erklärung nur in Teilbereichen einige rechtlich verbindliche Investitionsregelungen.

Das Scheitern der Verhandlungen im Rahmen der OECD und der WTO ist aus der regulatorischen Perspektive aber ein Erfolg, da die juristische Verankerung neoliberaler Prinzipien in einem besonders schwer änderbaren multilateralen Vertrag verhindert wurde. Die OECD-Empfehlung hingegen entspricht regulatorischen Vorstellungen. Einige der verbindlichen Teilregelungen enthalten neben Investorenschutz auch in begrenztem Umfang soziale und ökologische Regeln (GATS, MIGA) und entsprechen deshalb sowohl neoliberalen als auch regulatorischen Vorstellungen. Insgesamt sind die Regelungen auf globaler Ebene als „neoliberal/regulatorisch“ einzustufen.<sup>81</sup>

Governance-Form	<p><u>Öffentliche Regelung</u>: Völkerrechtliche Verträge (GATS, MIGA), Soft Law/Empfehlung (OECD)</p> <p><i>Steuerungsinstrumente</i>: Finanzielle Anreize (MIGA), Überzeugung (OECD), Schiedsgericht (GATS)</p> <p><i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i>: Lobbying (MAI / Doha-Verhandlungen)</p>
Akteure	Staaten, NROs, Unternehmensverbände, OECD, WTO
Mehrebenen	Politikformulierung auf globaler Ebene, Umsetzung auf nationaler (GATS) und transnationaler (MIGA, ICSID) Ebene
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	s.u. Gesamtbewertung (Teil 2, Kap. 1.3.3)

81 Dem rechtlich verbindlichen GATS wurde dabei ein größeres Gewicht gegeben als der OECD-Erklärung.

### 1.3.2 Regionale und bilaterale Abkommen

Das bisherige Scheitern eines multilateralen Investitionsabkommens und die begrenzten Regelungen auf globaler Ebene bedeuten nicht, dass es keine umfassenden völkerrechtlichen Regelungen für Investitionen gibt. Das Instrument hierfür sind bilaterale Investitionsschutzabkommen sowie bilaterale und regionale Freihandelsvereinbarungen, von denen seit dem NAFTA-Vertrag 1994 viele eine Komponente zum Schutz ausländischer Investitionen beinhalten (Cosbey et al. 2004a, 14). Von 1990 bis 2002 vervierfachte sich die Zahl bilateraler Investitionsschutzabkommen auf fast 2200 (UNCTAD 2003, 21). Fast alle Investitionsschutzabkommen enthalten den Grundsatz, dass ausländische Investoren nicht schlechter gestellt werden dürfen als inländische Investoren (Cosbey et al. 2004b, 10; Reichert 2002, 14). Der Schutz vor Enteignung und Mechanismen zur Streitbeilegung sind weitere zentrale Bestandteile (World Bank 2004, 177; UNCTAD 2003, 89). In den 90er Jahren wurde die Eröffnung des Zugangs zum *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) für private Investoren zum Bestandteil der meisten bilateralen Investitionsschutzabkommen (World Bank 2004, 179).

Spezielle Umwelt- und Sozialregelungen für Unternehmen sind in den Investitionsschutzabkommen nicht enthalten (Cosbey et al. 2004b, 8). Die Verpflichtung ausländischer Investoren zur Einhaltung der nationalen Gesetze ist jedoch eine juristische Selbstverständlichkeit. Bei Investitionsschutzbestimmungen im Rahmen von Freihandelsvereinbarungen gelten manche Sozial- und Umweltregelungen (s.o. im Abschnitt zu Handel) auch für den Investitionsschutzteil (z.B. die Umweltverträglichkeitsprüfung oder eventuelle Bestimmungen über das Verhältnis von multilateralen Umweltverträgen zum jeweiligen Freihandelsvertrag). Im NAFTA-Vertrag gibt es eine Verpflichtung, keine Umwelt- und Sozialstandards abzusenken, um Investitionen anzuziehen (Cosbey et al. 2004a, 17). Der NAFTA-Vertrag und andere Freihandelsabkommen schränken allerdings die Geltung der in ihnen enthaltenen Umwelt- und Sozialregelungen für Investitionen insofern ein, als sie diese von der Art. XX des GATT nachempfundenen Ausnahmeklausel ausnehmen (Cosbey et al. 2004a, 15). Auch bei den Freihandelsverträgen sind somit in der Summe nur wenige Umwelt- und Sozialregelungen für Investitionen enthalten.

Besonders problematisch sind aus regulatorischer Perspektive Bestimmungen in einigen Abkommen, z.B. im NAFTA-Vertrag, die indirekt den sozial- und umweltpolitischen Handlungsspielraum der Staaten reduzieren, indem sie einen sehr weitgehenden Eigentumsschutz der Investoren festschreiben.<sup>82</sup> Kosten der Unternehmen durch die Einführung höherer Sozial- und Umweltstandards nach der Investitionsentscheidung können demnach als „*indirekte Enteignung*“ zu Schadenersatzansprüchen gegen den Staat führen<sup>83</sup> (Reichert 2002, 14; Bachand / Rousseau 2003, 21; UNCTAD 2003, 110 ff.; World Bank 2004, 180 und 185; Cosbey et al. 2004a, 15 f.). Einige neuere Investitionsschutzabkommen und Freihandelsvereinbarungen enthalten deshalb eine Bestimmung, die explizit festlegt, dass staatliche Regulierung im öffentlichen Interesse im Regelfall keine indirekte Enteignung darstellen (Cosbey et al. 2004a, 16).

In der Gesamtbetrachtung entsprechen die bilateralen und regionalen Investitionsregelungen überwiegend neoliberalen Vorstellungen, auch wenn sie einige regulatorische Elemente enthalten.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : völkerrechtliche Verträge <i>Steuerungsinstrument</i> : Schiedsgerichte <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : keine Informationen verfügbar
Akteure	Staaten
Mehrebenen	Politikformulierung auf bilateraler und regionaler Ebene, Umsetzung auf nationaler und transnationaler (Schiedsgerichte) Ebene
Inhalt	Neoliberal
Kohärenz	s.u. Gesamtbewertung (Teil 2, Kap. 1.3.3)

### 1.3.3 Gesamtbewertung

Investitionen werden vor allem auf bilateraler und regionaler Ebene durch eine Vielzahl von völkerrechtlichen Abkommen geregelt. Diese werden von speziellen Teilregelungen auf globaler Ebene ergänzt. Aus Sicht von

82 Im Falle der NAFTA ist dies die Einbeziehung entgangener zukünftiger Gewinne (Reichert 2002, 14).

83 In mehreren Fällen wurden auf dieser Grundlage Unternehmen im Rahmen der NAFTA-Rechtsprechung Entschädigungen zugesprochen (Cosbey et al. 2004b, 14 f.).

UNCTAD (2003, 94) stellt die Gesamtheit dieser Regelungen eine nahezu lückenlose Investitionsordnung dar.

Die Regelungen dienen dem Investorenschutz und enthalten kaum Pflichten für die Investoren (Ausnahmen sind die nichtverbindlichen OECD-Leitlinien und die Umweltverträglichkeitsprüfung bei MIGA). In einem Teil der verschiedenen Abkommen gibt es an die Staaten gerichtete Sozial- und Umweltregelungen, die deren Regulierungsauftrag bekräftigen und eine „*race to the bottom*“ verhindern sollen. Dem stehen aber auch Einschränkungen der staatlichen Handlungsfreiheit gegenüber. Insgesamt entsprechen die Regelungen damit überwiegend den neoliberalen Vorstellungen.

Die Regelungen auf den unterschiedlichen Ebenen stehen in keinem formellen Bezug zueinander, sie regeln jeweils unterschiedliche Fälle. Deshalb gibt es keine Widersprüche zwischen den Regelungen. Darüber hinaus gibt es einige inhaltliche Gemeinsamkeiten, die z.B. durch die Orientierung an anderen Verträgen (z.B. am GATS, Cosbey et al. 2004a, 14) – die bis zur Übernahme von Formulierungen reicht – oder die Verwendung der gleichen, auf globaler Ebene geschaffenen Schiedsgerichtsbarkeit des ICSID entstehen.

Probleme bei bilateralen Verträgen können in hohen Transaktionskosten liegen, wenn jedes Abkommen unterschiedliche Bestimmungen enthält. Regionale Abkommen haben den Nachteil, eine diskriminierende Wirkung gegen Nicht-Mitglieder entfalten zu können (UNCTAD 2003, 93 ff.). Beide Instrumente sind aber flexibler als ein potentiell multilaterales Übereinkommen. Da multilaterale Abkommen durch den erforderlichen Konsens vieler Akteure oft einen „kleinsten gemeinsamen Nenner“ darstellen, könnten selbst bei Existenz eines globalen Investitionsschutzabkommens weitergehende bilaterale und regionale Vereinbarungen ihre Berechtigung haben (UNCTAD 2003, 94).

In den Kosten, die bei staatlichen Maßnahmen zur Erreichung sozialer oder ökologischer Ziele wegen „indirekter Enteignung“ entstehen können, sehen Kritiker der Investitionsschutzabkommen eine Inkohärenz, einen Widerspruch zu Sozial- und Umweltregelungen bzw. allgemein zu menschenrechtlichen Verpflichtungen, die eine zunehmende Realisierung sozialer Rechte im Entwicklungsprozess fordern (Reichert 2002, 14). Diese Problematik ist je nach Investitionsschutzregelung unterschiedlich stark ausgeprägt und kann durch entsprechende vertragliche Regelungen zur Aufwertung des „*right to regulate*“ (UNCTAD 2003, 113 und 146) minimiert werden. In einigen Ab-

kommen gibt es solche Regelungen bereits. Es verbleibt allerdings ein auf grundsätzlicher Ebene unauflösliches Spannungsverhältnis zwischen den unterschiedlichen Rechtsgütern des Eigentumsschutz und den sozialen und ökologischen Zielen staatlicher Regulierung – d.h. aber nicht automatisch eine Inkohärenz. Ein Ausgleich zwischen diesen Rechtsgütern kann fallbezogen erzielt werden und ist oft Gegenstand gerichtlicher Klärung (vgl. UNCTAD 2003, 111 f.).<sup>84</sup>

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelungen</u> : Völkerrecht, nationales Recht, internationales Soft Law/Empfehlung <i>Steuerungsinstrumente</i> : Schiedsgerichte, Finanzielle Anreize, Überzeugung <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying
Akteure	Staaten, NROs, Unternehmensverbände, OECD, WTO
Mehrebenen	Politikformulierung überwiegend auf regionaler und bilateraler Ebene, z.T. auch auf globaler Ebene, Umsetzung auf nationaler und transnationaler Ebene
Inhalt	Neoliberal
Kohärenz	Regelungen sind untereinander komplementär, einige Investitionsregelungen konfliktieren mit sozialen und ökologischen Regelungen („indirekte Enteignung“)

## 1.4 Transnationale Regeln

Es gibt eine Vielzahl rechtlich nichtverbindlicher Regelungen, die sich direkt auf Unternehmen beziehen. Im Folgenden wird eine Auswahl wichtiger transnationaler Regelungen vorgestellt, denen in der wissenschaftlichen Literatur viel Aufmerksamkeit gewidmet wird. Sie werden von unterschiedlichen Akteuren formuliert:

- internationalen Organisationen
- Unternehmen und Unternehmensverbänden

---

84 Spannungsverhältnisse zwischen unterschiedlichen Rechtsgütern sind auch ein Grundbestandteil nationaler Rechtssysteme. Sie prägen beispielsweise die Rechtsprechung der Verfassungsgerichtsbarkeit.



- Netzwerken von Wirtschaft und NROs
- Netzwerken von Wirtschaft, NROs und Staaten

## 1.4.1 Regelungen internationaler Organisationen

### 1.4.1.1 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die OECD-Leitsätze in der Fassung von 2000 (die erste Fassung wurde 1976 verabschiedet) sind Bestandteil der Erklärung über internationale Investitionen und multilaterale Unternehmen (s.o. Teil 2, Kap. 1.3.1). Sie sind Empfehlungen der Regierungen der OECD-Staaten an multinationale Unternehmen zur freiwilligen Einhaltung des in ihnen enthaltenen umfassenden Katalog von Regelungen. Dazu gehören u.a. die Kernarbeitsnormen und die Etablierung eines Umweltmanagementsystems. In den Erläuterungen, die offiziell nicht Bestandteil der Leitsätze sind, wird explizit auf die ILO-Standards sowie auf die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung sowie den ISO-Standard für Umweltmanagementsysteme hingewiesen (OECD 2000a: Erläuterung Nr. 20). Die Umsetzung der Leitsätze wird durch nationale Kontaktstellen, die bei den Regierungen angesiedelt sind, gefördert. Jedermann kann bei den nationalen Kontaktstellen Beschwerden gegen Unternehmen einreichen, diese werden dann vertraulich bearbeitet. Nur im Falle eines gescheiterten Vermittlungsverfahrens kommt es zu einer offiziellen Bekanntmachung der Beschwerde gegen das Unternehmen. Dieses Beschwerdeverfahren verfügt zwar über keine Durchsetzungssanktionen, doch stellt es einen mit geringen Kosten verbundenen staatlichen Kontrollmechanismus dar. Koordiniert wird die Arbeit der Kontaktstellen auf OECD-Ebene vom *Committee on International Investment and Multinational Enterprises*, das u.a. eine einheitliche Auslegung der Leitsätze sicherstellen soll (OECD 2000a; Reichert 2002, 18; Heydenreich 2003, Heydenreich 2004).

### 1.4.1.2 ILO-Deklaration über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik

Die „*ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*“ in der Fassung von 2000 (erste Fassung 1977 verabschiedet) wendet sich an die Mitgliedsstaaten der ILO sowie direkt an multinationale Unternehmen. Sie umfassen die ILO-Kernarbeitsnormen und

weitere Sozialstandards wie z.B. die Lohnhöhe. Die Deklaration ist eine nichtverbindliche Empfehlung. Bei Streitfällen über die Interpretation der Deklaration kann die ILO von den Regierungen der Mitgliedsstaaten angerufen werden. Wenn eine Regierung auf eine entsprechende Anfrage von Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden nicht tätig wird, können diese sich direkt an die ILO wenden (Reichert 2002, 17 f.).

#### 1.4.1.3 UN Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights

Die von einem Unterausschuss der UN-Menschenrechtskommission 2003 formulierten menschenrechtlichen Verpflichtungen von Unternehmen sind ein umfassender Katalog von Verhaltensstandards, der Sozial- und Umweltstandards umfasst. Sie sollen durch eine regelmäßige, unabhängige Überprüfung der Unternehmenstätigkeit ein höheres Maß an Verbindlichkeit gewinnen als die bisherigen Instrumente. Die *UN Draft Norms* befinden sich im Beratungsstadium. Sie werden von NROs wie z.B. Amnesty International unterstützt. Von Unternehmensverbänden werden sie hingegen abgelehnt: Kritisiert werden u.a. die hohen Kosten der Überprüfungsmechanismen (Weissbrodt 2004).

#### 1.4.1.4 Global Compact

Der *Global Compact* wurde 2000 als Initiative des UN-Generalsekretärs gegründet. Er enthält 10 Prinzipien zu den Bereichen Menschenrechte, Kernarbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung, will aber keinen *Code of Conduct* darstellen.<sup>85</sup> Vielmehr versteht er sich als „*learning forum*“, das die schrittweise Umsetzung der Prinzipien fördern will und komplementär zu bestehenden Verhaltenskodizes ist. Adressat sind in erster Linie Unternehmen. Als Mitglied der Initiative unterstützen sie öffentlich die Prinzipien und verpflichten sich, jährlich über den Fortschritt bei deren Umsetzung zu berichten. Auch NROs und Gewerkschaften sind zur Teilnahme am *Global*

---

85 Die Prinzipien entsprechen aber in ihrem Inhalt vielen *Codes of Conduct*, faktisch stellen sie deshalb einen solchen dar, auch wenn sie konkretisiert werden müssen – aber das gilt auch für andere *Codes of Conduct*.

*Compact* eingeladen, der sich als Multiple-Stakeholder-Forum versteht. Der *Global Compact* enthält keinerlei Überprüfungs- und Beschwerdemechanismen, da er explizit keine Kontrollinstanz sein will. Er setzt auf die öffentliche Verankerung seiner Werte als Leitbild sowie auf einen Lernprozess bezüglich der Umsetzungsmöglichkeiten, der durch den Austausch über *Best Practice*-Fälle entsteht. Der *Global Compact* wird von vielen NROs aber genau deshalb kritisiert, weil er keinerlei Überprüfung der Unternehmen beinhaltet (Offener Brief der NROs vom Juni 2004). Aus ihrer Sicht wird den Unternehmen das Gütesiegel „*UN Global Compact*“ ohne substantielle Leistungserbringung „geschenkt“ („*Bluewashing*“). Diese Kritik wurde inzwischen vom *Global Compact* insofern aufgegriffen, als eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von Vorschlägen zur Sicherstellung der Integrität des *Global Compact* beauftragt wurde (Reichert 2002, 19 f.; Hamm 2002; Ruggie 2003; Global Compact Office 2004).

#### 1.4.1.5 ISO 14000

Ziel der 1946 gegründeten Internationalen Organisation für Standardisierung (ISO) ist die Beseitigung technischer Handelsbarrieren. Sie ist ein Zusammenschluss nationaler Standardsetzungsorganisationen, die in den meisten Ländern staatlicher Natur sind, aber in manchen Ländern (wie Deutschland) auch privat verfasst sind. Die ISO ist deshalb formell gesehen keine zwischenstaatliche Organisation, sie kann aber als quasi-staatliche internationale Organisation bezeichnet werden. Im Prozess der Erarbeitung des ISO-Standards 14000 waren Regierungen von Industrie- und Entwicklungsländern, Unternehmen und NROs eingebunden, wobei Unternehmen ein starkes Gewicht hatten.

Der 1996 verabschiedete Standard ISO 14000 (und die dazugehörigen Unterstandards der 14000-Familie, z.B. ISO 14001) beschreibt die Elemente eines Umweltmanagementsystems. Hierzu gehören u.a. die Einhaltung aller rechtlichen Vorschriften, ein Umweltbericht und unabhängige Überprüfungen. Ein Motiv für die Schaffung des Standards war die Vereinheitlichung der Vielzahl von Instrumenten, die entstanden waren. ISO 14000 ist ein branchenübergreifender Verfahrensstandard, er macht keine inhaltlichen umweltrechtlichen Vorgaben. Unternehmen können sich die Einhaltung dieser Regeln zertifizieren lassen. In einigen Ländern wurde der eigentlich freiwillige ISO-

Standard durch nationale Gesetzgebung zur Pflicht (Nadvi / Wältring 2002, 13 f. und 25 f.; Haufler 2000).

### 1.4.2 Regelungen von Unternehmen und Unternehmensverbänden

Eine große Zahl von Unternehmen hat sich eigene, rechtlich nichtverbindliche Verhaltenskodizes gegeben. Die Standards unterliegen in der Regel einem internen Monitoring. Eine zentrale Motivation der Unternehmen ist der Schutz der Reputation ihrer Marken. Außer den auf Firmenebene formulierten *Codes of Conduct* gibt es auch eine große Zahl von branchenweiten *Codes of Conduct*, die von Unternehmensverbänden erarbeitet wurden.<sup>86</sup> In einer Untersuchung der OECD (2000) waren Sozial- bzw. Umweltstandards jeweils in 60 % der Verhaltenskodizes enthalten.<sup>87</sup> Zwischen den *Codes of Conduct* gibt es große Unterschiede bezüglich der konkreten Regelungsinhalte. Zum Teil enthalten sie nur allgemeine Grundsatzbekenntnisse, zum Teil sind sie sehr detailliert. Viele Verhaltenskodizes sind von internationalen Regelungen beeinflusst.

Im Unterschied zu *Codes of Conducts*, die das Verhalten von Firmen regeln sollen und zum Schutz der Reputation einer Firma oder Marke beitragen, beziehen sich Gütesiegel auf konkrete Produkte und regeln deren Herstellungsprozess. Das Gütesiegel selber etabliert eine Art „Marke“, die dem Verbraucher kaufentscheidungsrelevante Informationen liefert. Neben firmenspezifischen Labels, die eine geringe Transparenz für die Verbraucher haben, gibt es auch firmenübergreifende, sektorale Labels mit zum Teil unabhängiger Überprüfung<sup>88</sup> (OECD 2000a; Nadvi / Wältring 2002, 23 ff.; Reichert 2002, 16 f.; Wick 2003, 20 ff.).

---

86 Beispiele hierfür sind die *Responsible Care Initiative* der nordamerikanischen Chemieindustrie oder die Sozialstandards der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (Nadvi / Wältring 2002, 24 f.).

87 In dieser Studie stammten 92 von 246 Codes von Verbänden und 118 von Unternehmen.

88 Ein Beispiel hierfür ist „*Eco-Tex*“, das den Einsatz von Schadstoffen in der Textilproduktion betrifft (Nadvi / Wältring 2002, 25).

## 1.4.3 Regelungen durch Netzwerke von NROs und Unternehmen

### 1.4.3.1 SA 8000

Die US-amerikanische NRO *Social Accountability International* (SAI) begann 1996, ein den ISO-Standards vergleichbares, branchenübergreifendes Instrument für Sozialstandards zu schaffen: den Standard *Social Accountability* 8000 (SA 8000). An diesem Prozess waren NROs, Wirtschaft und Wissenschaft beteiligt.<sup>89</sup> SA 8000 umfasst die ILO-Kernarbeitsnormen sowie Entlohnung, Arbeitszeiten, Arbeitssicherheit und Disziplinarmaßnahmen. ILO-Normen werden explizit als Referenz genannt. Unternehmen müssen sich die Einhaltung von SA 8000 von unabhängigen Gutachtern zertifizieren lassen. Geprüft werden spezielle Produktionsstätten. Die Unternehmen sollen zwar Maßnahmen ergreifen, damit die Standards in der gesamten Zulieferkette eingehalten werden, dies wird aber nicht überprüft. Beschwerden können gegenüber den Unternehmen oder den Prüforganisationen eingereicht werden (Wick 2003, 36 ff.; Reichert 2002, 21 ff.; Nadvi / Wältring 2002, 29 ff.; Runder Tisch Verhaltenskodizes 2004, 9).

### 1.4.3.2 Clean Clothes Campaign

Die *Clean Clothes Campaign* ist ein internationales Netzwerk von über 250 NROs und Gewerkschaften, die in 12 europäischen Ländern arbeiten und ein internationales Sekretariat in Amsterdam unterhalten. Das Netzwerk hat 1998 einen „*Code of Labour Practices for the Apparel Industry Including Sportswear*“ aufgestellt, der auf ILO-Standards aufbaut und neben den Kernarbeitsnormen auch Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeiten und die Lohnhöhe umfasst. Der Code sieht einen unabhängigen Überprüfungsmechanismus vor, der sowohl regelmäßige Kontrollen und Umsetzungsunterstützung als auch die Untersuchung von Beschwerden umfasst. Dies soll von einer Stiftung geleistet werden, die je zur Hälfte aus Unternehmensvertretern und Vertretern gesellschaftlicher Gruppen bestehen soll. In mehreren europäischen Ländern gibt es Pilotprojekte mit Unternehmen zur Umsetzung des Codes. Dabei

---

89 Im Aufsichtsrat von SAI sitzen außer Wirtschaft und NROs/Gewerkschaften auch je 1 Mitarbeiter der UN und der Stadtverwaltung von New York. Dies ist aber für eine Einstufung als trilaterales Netzwerk zu wenig (anders bei Nadvi / Wältring 2002, 23).

werden auch NROs aus Entwicklungsländern einbezogen, in denen die Kleidung produziert wird. Der Fokus der *Clean Clothes Campaign* liegt auf der Sicherstellung der Einhaltung des Codes (Wick 2003, 27 ff.).

#### 1.4.3.3 Rahmenvereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und Internationalen Gewerkschaftsverbänden

Einige multinationale Unternehmen haben mit dem für ihre Branche zuständigen internationalen Gewerkschaftsverband eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen. Diese Vereinbarungen stärken die Rolle der Gewerkschaften und enthalten zum Teil über die Vereinigungsfreiheit hinausgehende Sozialstandards, wie z.B. Gesundheitsschutz und Sicherheitsbestimmungen (Wick 2003, 18 ff.).

#### 1.4.3.4 Gütesiegel-Initiativen (Labels)

Eine Reihe von Gütesiegeln wurde von NROs ins Leben gerufen, um die Einhaltung spezieller Sozial- und Umweltstandards zu fördern (Reichert 2002, 25 f.; Nadvi / Wältring 2002, 26 ff.; Runder Tisch Verhaltenskodizes 2004, 14):

**Rugmark** ist eine Stiftung, die von der ILO und dem UN-Kinderhilfswerk UNICEF unterstützt wird. Das Gütesiegel wird für Teppiche verliehen, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden.

Das **Transfair**-Siegel wird in Deutschland von einem Zusammenschluss von Sozialverbänden und Entwicklungsorganisationen getragen. Das Siegel wird für landwirtschaftliche Produkte vergeben, für die die überwiegend kleinbäuerlichen Erzeuger feste, über dem Weltmarktniveau liegende Preise erhalten und die unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt werden. Die *Fairtrade Labelling Organization International* wird von 17 nationalen Mitgliedsorganisationen getragen und stellt die Einhaltung dieser Regeln sicher.

Der **Forest Stewardship Council** ist eine kanadische NRO, die von der Umwelt-NRO WWF ins Leben gerufen wurde. Sie zertifiziert Holz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern. Dazu hat sie zusammen mit der Wirtschaft zehn soziale und ökologische Kriterien formuliert.

### 1.4.3.5 Global Reporting Initiative

Die *Global Reporting Initiative* ist ein Zusammenschluss von Unternehmen und NROs mit dem Ziel, einheitliche Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung (inkl. Sozial- und Umweltregelungen) von Unternehmen zu entwickeln. Sie formuliert keine eigenen inhaltlichen Regelungen, sondern versteht sich als komplementär zu anderen Regelungen (z.B. ISO 14000, OECD-Leitlinien und *Global Compact*), deren Inhalte sie unter der Fragestellung aufgreift, wie über diesbezügliche Maßnahmen berichtet werden kann. Der Berichterstattung kommt hinsichtlich der Überprüfbarkeit der Umsetzung der Standards eine wichtige Rolle zu, da sie die entsprechenden Informationen liefern sollen. Da oft NROs die kritischen Leser der Berichte sind, haben beide Seiten – Wirtschaft und Zivilgesellschaft – Interesse an dieser Zusammenarbeit.

### 1.4.4 Regelungen durch Netzwerke von NROs, Unternehmen und Staaten

#### 1.4.4.1 Ethical Trading Initiative

Die *Ethical Trading Initiative (ETI)* wurde 1998 von britischen Gewerkschaften, NROs und Unternehmen der Konsumgüterbranche (Einzelhandel und Markenartikelhersteller) gegründet. Das britische Entwicklungsministerium unterstützt ETI finanziell und nimmt als Beobachter an Vorstandstreffen teil. Die Initiative legt ihrer Arbeit die Kernarbeitsnormen der ILO sowie die UN-Menschenrechtserklärung zugrunde. Die Inhalte der *Codes of Conduct* der Mitglieder der ETI sollen diesen Standards entsprechen. Die ETI ist als „*learning forum*“ konzipiert, das zur kontinuierlichen Verbesserung der Einhaltung der Standards dient. Dazu gehören vergleichende Studien über Überprüfungsverfahren, vergleichende Berichterstattung über die Maßnahmen der Unternehmen und *Capacity Building* für Arbeitnehmervertreter in Entwicklungsländern. Es gibt einen vertraulichen Beschwerdemechanismus für Arbeitnehmer; von den teilnehmenden Unternehmen werden Maßnahmen zur Beseitigung der konstatierten Missstände erwartet (Wick 2003, 43 ff.; Reichert 2002, 23f.; Nadvi / Wältring 2002, 31 ff.).

### 1.4.4.2 Fair Labor Association

Die *Fair Labor Association (FLA)* ging 1998 aus der *Apparel Industry Initiative* hervor, die 1996 auf Initiative der US-Regierung entstand. Mitglieder der FLA sind Universitäten, NROs und Unternehmen. Das Engagement der Regierung endete mit der Gründung der FLA. Gegenstand der FLA sind v.a. Textilien und Sportschuhe sowie andere Produkte, die Universitäts-Logos enthalten. Der FLA-Standard bezieht sich nicht explizit auf die ILO, enthält aber die Kernarbeitsnormen sowie Regeln zu Arbeitszeit, Entlohnung und Arbeitssicherheit. Er bezieht sich auf die gesamte Zulieferkette. Die Unternehmen verpflichten sich zur Überprüfung aller Fertigungsstätten. Die FLA lässt zusätzlich Stichproben (5 % der Unternehmen) durch unabhängige Prüfer durchführen, deren Ergebnisse im Internet veröffentlicht werden. Es gibt einen vertraulichen Beschwerdemechanismus (Wick 2003, 50 ff.; Nadvi / Wältring 2002, 31; Bobrowsky 2000).

### 1.4.4.3 Runder Tisch Verhaltenskodizes

Der Runde Tisch Verhaltenskodizes wurde 2001 auf Initiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gegründet, das auch als Moderator wirkt und das Sekretariat finanziert. Der Runde Tisch bringt Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, NROs und mehrere Bundesministerien zusammen. Ziel ist es, ein gemeinsames Verständnis zu „entwickeln, wie freiwillige Verhaltenskodizes wirksam, transparent und partizipativ eingeführt und umgesetzt werden können“ (Runder Tisch Verhaltenskodizes 2004, 24). Der Runde Tisch hat keine eigenen Standards definiert, sondern dient als „*learning forum*“ für die Gesamtheit der Sozialstandards (Reichert 2002, 24; Runder Tisch Verhaltenskodizes 2004).

### 1.4.5 Gesamtbewertung

Es gibt eine Vielzahl rechtlich nichtverbindlicher sozialer und ökologischer Regelungen, die direkt und grenzüberschreitend für Unternehmen gelten (transnationale Ebene). Dabei handelt es sich zum Teil um öffentliche Regelungen in Form von Empfehlungen internationaler Organisationen und zum Teil um private Regelungen in Form von Verhaltenskodizes, die von Unter-



nehmen, Unternehmensverbänden oder Netzwerken von Wirtschaft und NROs bzw. von Netzwerken von Wirtschaft, NROs und Staat formuliert werden. Mit der ISO-14000-Regelung gibt es zudem eine öffentlich-private Regelung.

Indem Unternehmen durch die Zusammenarbeit mit NROs – überwiegend in Branchen, die stark im Blickfeld der Verbraucher stehen – die Anliegen ihrer Kritiker direkt berücksichtigen, können sie ihr Ziel der Wahrung einer guten Reputation bei den Verbrauchern effizienter erreichen als durch unilateral formulierte Regeln. In manchen Fällen unterstützen auch Regierungen und internationale Organisationen solche Initiativen. Die Funktionen öffentlicher Akteure sind dabei unterschiedlich: Initiierung, Moderation, Finanzierung, technische Unterstützung. Eine aktive Rolle bei Formulierung und Implementierung spielen sie aber in der Regel nicht.

Die Regelungen haben unterschiedliche Inhalte: Es gibt Verhaltenskodizes für Firmen, produktbezogene Gütesiegel, zertifizierbare Managementstandards und Umsetzungsinitiativen. Die Regelungen haben unterschiedliche Reichweiten: Sie werden für einzelne Firmen und deren Zulieferer, für ganze Branchen oder für die gesamte Wirtschaft formuliert (vgl. Nadvi / Wältring 2002, 22 f.).

Auch hinsichtlich der eingesetzten Steuerungsinstrumente gibt es eine große Bandbreite: Sie reichen von Überzeugung über technische Unterstützung zu firmeninternem sowie externem Monitoring.

Die Inhalte und Steuerungsinstrumente der transnationalen Regeln entsprechen sowohl neoliberalen als auch regulatorischen Vorstellungen. Soziale und ökologische Unternehmenspolitiken können ethisch motiviert sein, haben aber auch ein wichtiges ökonomisches Interesse: Die Wahrung einer Reputation, die mit ihren Absatzinteressen vereinbar ist. Angesichts zunehmenden Wettbewerbs zwischen Firmen ist dies ein wichtiger ökonomischer Aspekt geworden. Freiwillige Selbstverpflichtungen ohne unabhängige Überprüfungen sind aus regulatorischer Perspektive zwar unzureichend, doch gibt es eine große Zahl unabhängiger Überprüfungen. Der Beschwerdemechanismus für die OECD-Leitsätze ist aus regulatorischer Sicht ein erforderliches Kontrollinstrument, auch wenn er nicht mit staatlichen Zwangsmitteln verbunden ist. Die transnationalen Regelungen können somit als „neoliberal/regulatorisch“ eingestuft werden.

Die Vielzahl von transnationalen Regelungen kann zur Unübersichtlichkeit für die Verbraucher und zu hohen Kosten für Zulieferbetriebe führen, wenn diese sich unterschiedlichen Zertifizierungsverfahren unterwerfen müssen (auch wenn die Inhalte vieler Regelungen ähnlich sind). Die Entwicklung branchenweiter und allgemeiner Regelungen wie im Falle von ISO 14000 soll diesen Problemen entgegenwirken (vgl. Nadvi / Wältring 2002, 37 f.).

Eine Befürchtung von NROs ist die Verwässerung der Inhalte der öffentlichen Umwelt- und Sozialregelungen durch schwächere freiwillige Regeln. Dies wird in den Fällen vermieden, in denen z.B. ILO-Standards explizit der Bezugspunkt sind (z.B. bei OECD, ETI, SA 8000). So wird eine Kohärenz transnationaler und internationaler Regeln sichergestellt.

Governance-Form	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>Öffentliche Regelungen</u>: Empfehlungen <i>Steuerungsinstrument</i>: Überzeugung, zum Teil Überprüfungsmechanismus (OECD) <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i>: Konsultationen</li> <li>– <u>Private Regelungen</u>: Verhaltenskodizes <i>Steuerungsinstrument</i>: zum Teil unabhängige Überprüfung/Zertifizierung <i>Rolle Staat</i>: Zusammenführen von Akteuren/Moderation</li> <li>– <u>Öffentlich-private Regelung</u>: Empfehlung <i>Steuerungsinstrument</i>: Zertifizierung <i>Rolle Staat</i>: Delegation</li> </ul>
Akteure	Internationale Organisationen, Unternehmen, Unternehmensverbände, NROs, Netzwerke von Unternehmen und NROs sowie Netzwerke von NROs, Unternehmen und Staaten
Mehrebenen	Politikformulierung global und transnational, Umsetzung transnational
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Vielzahl von sich zum Teil überschneidenden Regelungen mit kompatiblen Inhalten, Kompatibilität mit allgemeinen Umwelt- und Sozialregelungen zum Teil durch Bezug auf Regelungen internationaler Organisationen sichergestellt

## 1.5 Zusammenfassung

Die Eingangsfrage war, welche sozialen und ökologischen Regelungen es für Handel und multinationale Unternehmen gibt.

Für die **sozialen Regelungen** ergibt sich folgendes Gesamtbild:

- Im Rahmen der ILO werden gemeinsame Regelungen für die Staaten ausgehandelt, die eine Abwärtsspirale verhindern sollen. Die ILO monitort deren Einhaltung in den Mitgliedsstaaten und gibt technische Umsetzungsunterstützung.
- Sozialklauseln im Handelsrecht sollen wirtschaftliche Sanktionen bei einer Nicht-Einhaltung von ILO-Normen ermöglichen. Dies ist in der WTO nicht vorgesehen. Hingegen gibt es eine Reihe regionaler, bilateraler und unilateraler Handelsbestimmungen, die Maßnahmen zur Einhaltung von Sozialstandards in Form von Handelspräferenzen, Aktionsplänen und Sanktionen vorsehen.
- Im Investitionsrecht gibt es außer dem jeweiligen nationalen Recht keine rechtlichen Verpflichtungen der Unternehmen. Nur in sehr wenigen Investitionsabkommen ist eine Verpflichtung der Staaten enthalten, keine Sozialstandards zur Investitionsförderung abzusenken.
- Zusätzlich gibt es freiwillige, transnationale Regeln, die direkt für multinationale Unternehmen gelten. In mehreren Initiativen zur Formulierung und Implementierung von Regelungen arbeiten Unternehmen mit NROs zusammen, die die Einhaltung freiwilliger Standards kritisch überprüfen. Diese Zusammenarbeit wird zum Teil von nationalen Regierungen gefördert.

Für die **ökologischen Regelungen** ergibt sich folgendes Gesamtbild:

- In einer großen Zahl von Umweltabkommen sind Regelungen für Staaten zur gemeinsamen Lösung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen formuliert. Diese sind indirekt auch für die Wirtschaft relevant, da aus ihnen rechtlich verbindliche nationale Gesetze resultieren, die die Wirtschaftstätigkeit regulieren, z.B. bezüglich des Fischfangs, der Forstwirtschaft, der Produktion und Verwendung gefährlicher Chemikalien oder dem CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Völkerrechtliche Regeln zum Verhindern einer Spirale der Senkung von Umweltstandards für den Produktionsprozess, die lokal begrenzte Umweltbelastungen betreffen (wie zum Beispiel Abwasser und Lärm), gibt es nicht. Der Bestand an Umweltregeln ist im Vergleich zu den Sozialstandards umfangreicher und ausdif-

ferenzierter, da jeweils spezielle, unterschiedliche technische Sachverhalte behandelt werden müssen.

- Umweltklauseln im Handelsrecht sollen – genau wie im Bereich der Sozialklauseln – einer besseren Durchsetzung der Umweltabkommen durch wirtschaftliche Sanktionen dienen. Das WTO-Recht lässt nationale Maßnahmen zum Schutz der Umwelt grundsätzlich zu, schränkt aber in Teilbereichen den Ermessensspielraum der Mitgliedsstaaten ein. Verstöße gegen Umweltabkommen können aber nicht in der WTO thematisiert und durch das Schiedsgericht mit Strafzöllen geahndet werden. Allerdings sehen eine Reihe von globalen Umweltabkommen handelsbezogene Maßnahmen für ihre Umsetzung vor. Deren rechtliches Verhältnis zu den WTO-Regeln soll im Rahmen der laufenden Doha-Runde geklärt werden. In regionalen, bilateralen und unilateraler Handelsregelungen gibt es verschiedene Regelungen zur Einhaltung von Umweltstandards, die die Möglichkeit von Handelspräferenzen, Überprüfungsverfahren und Sanktionen nutzen.
- Im Investitionsrecht gibt es außer dem jeweiligen nationalen Recht keine rechtlichen Verpflichtungen der Unternehmen. Nur in sehr wenigen Investitionsabkommen ist eine Verpflichtung der Staaten enthalten, keine Umweltstandards zur Investitionsförderung abzusenken.
- Ebenso wie bei den Sozialstandards gibt es eine Vielzahl transnationaler Regeln. Diese beinhalten allerdings zumeist nur allgemeine Grundsätze nachhaltigen Wirtschaftens und die Etablierung von Umweltmanagementsystemen.

## **2 Stabilisierung des internationalen Finanzsystems**

Zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems gibt es Regelungen in mehreren Teilgebieten, die im Folgenden behandelt werden:

- Regulierung der Finanzmärkte
- Regelungen für Offshore-Finanzzentren, Geldwäschebekämpfung und zur Verhinderung eines schädlichen Steuerwettbewerbs
- Regelungen zur Stabilisierung der Wechselkurse
- Regelungen zur Lösung von Finanzkrisen

Es gibt einige übergreifende internationale Foren, die sich nicht nur mit Teilgebieten, sondern mit Regelungen zur Stabilisierung des Gesamtsystems bzw.

mit der Gesamtarchitektur beschäftigen. Neben den internationalen Organisationen Internationaler Währungsfonds (IWF) und Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ)<sup>90</sup> sowie den Regierungsnetzwerken der G-7/G-8 und G-20<sup>91</sup> ist dies insbesondere das *Financial Stability Forum* (FSF).

Das FSF wurde Anfang 1999 – vor dem Hintergrund der Asienkrise – auf Anregung der G-7 gegründet und besteht aus:

- Vertretern der Finanzministerien, Zentralbanken und Aufsichtsbehörden der G-7-Länder (plus Europäische Zentralbank) sowie von Australien, den Niederlanden, Singapur und Hongkong.
- Vertretern von IWF, Weltbank, BIZ und OECD.
- Vertretern internationaler Zusammenschlüsse und Arbeitsgruppen von Finanzaufsichtsbehörden und standardsetzenden Organisationen.

Das FSF ist ein Regierungsnetzwerk mit dem Auftrag *“to identify vulnerabilities and sources of systemic risk, to fill gaps in regulations and to develop consistent financial regulations across all types of financial institutions”* (Griffith-Jones / Ocampo 2002, 16). Das FSF trifft sich halbjährlich, um Maßnahmen zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems zu besprechen.<sup>92</sup> Außerdem hat es mehrere Regelungsinitiativen initiiert, die in den folgenden Abschnitten zu den oben genannten Teilgebieten behandelt werden.<sup>93</sup>

---

90 Die BIZ hat durch die Diskussion über die Asienkrise an Gewicht gewonnen (Mosebach et al. 2001, 53). Sie hat als „Zentralbank der Zentralbanken“ nicht nur Aufgaben im Zahlungsverkehr, sondern dient auch dem Austausch über Fragen der Finanzsystemstabilität (BIZ 2005).

91 Seit 1999 treffen sich die Finanzminister von 10 Industrie- und 10 Schwellenländern regelmäßig, um über Fragen des internationalen Finanzsystems zu beraten (Griffith-Jones / Ocampo 2002, 5 f.; [www.g20.org](http://www.g20.org)).

92 Diese Informationen über das FSF stammen von deren Website [www.fsforum.org](http://www.fsforum.org). Dort werden auch halbjährliche Berichte über *„Ongoing and Recent Work Relevant to Sound Financial Systems“* veröffentlicht (z.B. FSF 2005b).

93 Bei seiner Gründung 1999 hatte das FSF Arbeitsgruppen zu den folgenden Themen eingerichtet: *Highly Leveraged Institutions*, *Offshore Financial Centres*, Überwachung und Regulierung kurzfristiger Kapitalflüsse (insbesondere in Schwellenländern) sowie Implementierung von Standards (Deutscher Bundestag 2002, 76 f.).

## 2.1 Regulierung der Finanzmärkte

### 2.1.1 Die Standards-Initiative des *Financial Stability Forum*

Das *Financial Stability Forum* hat 12 zentrale Standards für stabile Finanzsysteme aus einer Vielzahl existierender internationaler Standards ausgewählt, deren Umsetzung weltweit Priorität gegeben werden soll. Die Einhaltung dieser Standards – jeweils an die spezielle Situation im Land angepasst – soll die nationalen Finanzsysteme stärken und zur Stabilität des internationalen Finanzsystems beitragen.

Die Standards wurden von unterschiedlichen, für den jeweiligen Regelungsbereich spezialisierten Organisationen formuliert. Zwei der Standards stammen von privaten Expertenvereinigungen (Buchhaltung und Wirtschaftsprüfung), der Rest von öffentlichen Einrichtungen. Die Standards betreffen drei Bereiche:

- *Macroeconomic Policy and Data Transparency (Monetary and Financial Policy Transparency, Fiscal Policy Transparency, Data Dissemination)*
- *Institutional and Market Infrastructure (Insolvency, Corporate Governance, Accounting, Auditing, Payment and Settlement, Market Integrity)*
- *Financial Regulation and Supervision (Banking Supervision, Securities Regulation, Insurance Supervision)*<sup>94</sup>

Der IWF wurde beauftragt, die Umsetzung dieser Empfehlungen sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern zu bewerten. Diese „*Reports on the Observance of Standards and Codes*“ werden auf Antrag des betroffenen Landes durchgeführt. Bis Ende 2004 wurden über 600 dieser Berichte für 116 Länder erstellt, was eine breite Akzeptanz des Instruments ausdrückt. Außerdem leisten IWF und Weltbank technische Unterstützung bei der Umsetzung der Standards. (Deutscher Bundestag 2002, 77; Griffith-Jones / Ocampo 2002, 8 ff.; FSF 2005b, 12, FSF s.a.)

Die Standards-Initiative des FSF soll die Umsetzung ausgewählter bestehender öffentlicher und privater Regelungen (*Soft Law*/Empfehlungen) auf der globalen Ebene fördern. Die Regelungen der Standards-Initiative zur Trans-

---

94 Die Regelungen zur Bankenaufsicht und zur Marktintegrität (Geldwäsche) werden in nachfolgenden Teilkapiteln detailliert behandelt.

parenz makroökonomischer Daten, zur Marktinfrastruktur (Grundregeln für Unternehmen) und zur Finanzaufsicht entsprechen sowohl neoliberalen als regulatorischen Vorstellungen: Sie stellen ein Minimum an Regelungen zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Märkte dar. Da die Initiative des FSF eine Umsetzungsinitiative für andere Regelungen ist, schafft sie keine Kohärenzprobleme. Durch die Auswahl der wichtigsten Standards können darüber hinaus aus einer Verbreitung konkurrierender Standards resultierende Kohärenzprobleme reduziert werden.

<i>Governance-Form</i>	<u>Öffentliche Regelung</u> : Soft Law (Bestätigung bestehender öffentlicher und privater Regelungen in Form von Soft Law/Empfehlungen) <i>Steuerungsinstrumente</i> : Überzeugung, Monitoring, technische Unterstützung <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : keine Informationen verfügbar
Akteure	FSF (Netzwerk von Regierungen und internationalen Organisationen)
Mehrebenen	Globale Politikformulierung und Implementierung
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Kompatibel: Umsetzungsinitiative für andere Standards, Verhinderung von Standardkonkurrenz

### 2.1.2 Bankenregulierung

Banken sind die zentrale Institution des Finanzsystems, auch wenn die Bedeutung institutioneller Anleger wie z.B. Pensionskassen sowie die Finanzierung über den Kapitalmarkt statt über Bankkredite in den letzten Jahren gestiegen ist. Ein Bankenzusammenbruch kann aufgrund der Verbindungen innerhalb des Finanzsystems und den Kreditbeziehungen zur Realwirtschaft zu systemischen Krisen der gesamten Volkswirtschaft führen. Deshalb ist die Regulierung der Banken traditionell eine wichtige Staatsaufgabe. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Begrenzung der Risiken, die eine Bank eingeht, und deren Absicherung durch Eigenkapital (Lütz 1998, 7).

Das zentrale Forum für diese Regelungen ist der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht. Er wurde Ende 1974 nach dem Zusammenbruch der Herstatt-

Bank gegründet, der als einer der ersten Fälle die internationalen Folgen eines Bankenzusammenbruchs verdeutlichte (Lütz 1998, 9). Der Baseler Ausschuss besteht aus Vertretern der Zentralbanken und Bankenaufsichtsbehörden (wenn diese Aufgabe nicht bei der Zentralbank liegt) der G-10-Staaten (Belgien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien und USA). Er ist ein Regierungsnetzwerk. Der Ausschuss trifft sich 4-mal pro Jahr. Daneben gibt es ca. 30 Arbeitsgruppen, die sich ebenfalls regelmäßig treffen. Der Ausschuss unterhält ein Sekretariat, das bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel angesiedelt ist (Basel Committee on Banking Supervision s.a.).

Durch die Globalisierung des Finanzsystems ergaben sich hinsichtlich der Bewertung von Risiken neue Probleme, an die die Bankenregulierung angepasst wurde. Dabei können drei Phasen unterschieden werden:

1. Die Harmonisierung der Risikoberechnung und der Eigenkapitalanforderungen durch einen einheitlichen quantitativen Standard 1988 (Baseler Eigenkapitalvereinbarung, Basel I)
2. Die Anpassung von Basel 1 an die steigenden Marktrisiken (Veränderungen des Marktwertes des stark gewachsenen Geschäfts mit Wertpapieren und Derivaten) der Banken 1996
3. Die umfassende Überarbeitung der Bewertung der Risiken und der Eigenkapitalanforderungen durch ein neues Abkommen 2004 (Basel II)

(1) Durch die Internationalisierung des Kreditgeschäftes seit den 70er Jahren entstanden Risiken für die inländische Wirtschaft, wenn eine Bank aufgrund ihrer Auslandstätigkeiten in Schwierigkeiten gerät. Die je nach Land unterschiedlichen bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen für die Risikovorsorge reduzierten die Wirksamkeit nationaler Regelungen zur Stabilisierung des Bankensystems. Ausgelöst durch den Zusammenbruch einer international tätigen italienischen Bank und die lateinamerikanische Schuldenkrise 1982 wurde der Baseler Ausschuss von den Zentralbanken der G-10 beauftragt, die Höhe des zur Absicherung der Risiken zurückgelegten Kapitals international tätiger Banken sowie dessen Regulierung zu überprüfen. Als Ergebnis eines langjährigen Verhandlungsprozesses, bei dem es u.a. um die Minimierung der jeweiligen Anpassungskosten der Länder an einen internationalen Standard



ging, wurde 1988 die Baseler Eigenkapitalvereinbarung verabschiedet<sup>95</sup>. Sie sieht einen festen Anteil von mindestens 8 % Eigenkapital im Verhältnis zu den Risiken vor und enthält eine Festlegung von Risikoklassen, ihre prozentuale Gewichtung und die Definition, welche Arten von Eigenkapital anrechenbar sind. Dieser „*Baseler Akkord*“ ist eine Berechnungsmethode für Kreditrisiken mit Minimalanforderungen für die Kapitaldeckung dieser Risiken, die auch von vielen Nicht-G-10-Ländern übernommen wurde (Lütz 1998; Basel Committee on Banking Supervision s.a.).

(2) Eine weitere Herausforderung für die Regulierung der Risiken im Bankenwesen ergab sich aus dem stark gewachsenen Derivategeschäft der Banken<sup>96</sup>. Die daraus entstehenden Risiken sind im Gegensatz zu den Risiken im Kreditgeschäft wesentlich schwieriger zu berechnen, da sie stark von der Marktentwicklung, vom Zusammenwirken verschiedener Produkte und von den eingesetzten Hebelwirkungen abhängen (Lütz 1998, 17 ff.). Der Zusammenbruch der Barings-Bank 1995 veranschaulichte die mit dem Derivategeschäft verbundenen hohen Risiken (Lütz 1998, 17). Den Regulierungsbehörden ist es nicht mehr möglich, wie bei den Krediten die Risiken der Finanzprodukte standardisiert zu bewerten (Lütz 1998, 19). Im Januar 1996 wurde deshalb eine Ergänzung des Baseler Akkords zur „Berücksichtigung von Marktrisiken“ beschlossen. Demnach können Banken ihre aus dem Wertpapier- und Derivategeschäft resultierenden Risiken auf Grundlage eigener Computermodellen berechnen. Dieser Ergänzung liegt ein Vorschlag der internationalen Bankenverbände *Institute of International Finance* und *Group of Thirty* zugrunde. Weitergehende Vorschläge der Bankenverbände, die eine stärkere Selbstregulierung bedeutet hätten, wurden jedoch abgelehnt. Der Baseler Ausschuss bettete die Risikoberechnung der Banken in die Überprüfung von Qualitätsstandards für die Modelle durch die Bankenaufsicht ein, erhöhte die von den Modellen berechneten Kapitalquoten um einen Sicherheitsfaktor und beschloss Sanktionen für bei Ex-post-Kontrollen festgestellte Fehlberechnungen. Außerdem wurden Anforderungen an den Organisationsaufbau des Risikomanagements gestellt. Der Baseler Ausschuss demonstrierte damit seine Unabhängigkeit: Informationen und Interessen der Banken werden nur insoweit berücksichtigt, wie sie zur Erreichung der eigenen Ziele der Bankenregulierung dienen. Um diese Unabhängigkeit von den Interessen

---

95 Zum Verhandlungsprozess im Detail siehe Lütz 1998; Genschel / Plümper 1997.

96 Das Volumen börsengehandelter Derivate stieg von 1988–1996 auf das Siebenfache; das Wachstum des außerbörslichen Derivatehandels war noch größer (Lütz 1998, 14 f.).

der Banken zu demonstrieren, hält der Ausschuss auch Kontakte zu anderen Interessengruppen (Lütz 1998).

(3) Im Jahr 1999 beschloss der Baseler Ausschuss, die Baseler Eigenkapitalvereinbarung grundlegend zu überarbeiten, um die Stabilität des internationalen Bankensystems weiter zu verbessern. Unter anderem die Asienkrise zeigte, dass der Baseler Akkord die Risiken nicht hinreichend erfasste (Lütz 2003, 12). Bereits seit Mitte der 90er Jahre war der Akkord kritisiert worden:

*„Wesentlicher Grund hierfür ist die von Seiten der Aufsicht vorgegebene, wenig differenzierende Berechnung der Kapitalanforderungen auf Kreditrisiken, mit der das tatsächliche Risiko oft nur unzureichend abgebildet wird. Hinzu kommt, dass in diesem Regulierungsrahmen neuere Finanzierungsinstrumente und Methoden zur Kreditrisikosteuerung kaum berücksichtigt werden. Auch entspricht die Ausrichtung der Eigenkapitalanforderungen allein an Kredit- und Marktpreisrisiken nicht dem tatsächlichen Risikoprofil der Banken.“* (Deutsche Bundesbank 2004, 76).

In drei Konsultationsrunden gab das Baseler Komitee den Banken und anderen nichtstaatlichen Akteuren Gelegenheit zur Stellungnahme zu ihren Vorschlägen, die in „*Consultative Papers*“ festgehalten waren. Im Juni 2004 wurde die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung beschlossen. Sie behält zentrale Elemente aus der ersten Baseler Eigenkapitalvereinbarung wie die Mindestkapitalrücklage von mindestens 8 % der risikogewichteten Aktiva und die Behandlung der Marktrisiken bei. Die bereits bei der Berücksichtigung der Marktrisiken eingeräumten größeren Spielräume für die Risikoberechnung wurden erweitert, bleiben aber mit strikten Kontrollen verbunden. Basel II enthält 3 Säulen: Mindestkapitalanforderungen, bankenaufsichtliche Überprüfungsmechanismen und Offenlegung von Risikoinformationen zur Steigerung der Marktdisziplin. Ein wichtiges Element zur besseren Risikobewertung bei Basel II ist die Verwendung von externen oder internen Ratings für die Bestimmung der Risikogewichte. Für diesen Zweck müssen externe Ratingagenturen von der Bankenaufsicht anerkannt werden (Basel Committee on Banking Supervision 2004; Deutsche Bundesbank 2004).

Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung wird wegen ihrer möglichen Auswirkung auf Entwicklungsländer kritisiert: Sie überbewerte die Risiken von Krediten an Entwicklungsländer und wirke zudem prozyklisch, d.h., verstärke die Schwankungen der Kapitalflüsse in Abhängigkeit von der Wirtschaftslage, unter denen viele Entwicklungsländer leiden (Griffith-Jones / Ocampo 2002, 17 f.; Griffith-Jones / Spratt / Segoviano 2003). Die Prozyklizität steht

dem Ziel der Krisenprävention entgegen, die stärkere Risikovorsorge trägt zu ihm bei: Der Gesamteffekt von Basel II ist umstritten.

Zusätzlich zu den Eigenkapitalvereinbarungen hat der Baseler Ausschuss 1997 die „*Core Principles for Effective Banking Supervision*“ formuliert, die den gesamten Bereich der Bankenaufsicht abdecken und Teil der Standards-Initiative des FSF sind. Sie sollen an Basel II angepasst werden.

Bei den Baseler Eigenkapitalvereinbarungen und den „*Core Principles for Effective Banking Supervision*“ handelt es sich um öffentliche Regelungen in rechtlich nichtverbindlicher Form (*Soft Law*), die sich an die Mitgliedsstaaten richten (aber auch für die Anwendung in anderen Ländern gedacht sind). Diese sollen die internationalen Regelungen in einer an die Besonderheiten des Landes angepassten Form rechtlich verbindlich umsetzen. So entfalten die globalen Regelungen als verbindliches Recht auf nationaler Ebene ihre Wirkung auf die Banken als private Steuerungsobjekte.

Die Regelungen wurden von Vertretern der staatlichen Exekutive beschlossen. Nichtstaatliche Akteure, v.a. Interessengruppen der Banken, versuchten, deren Entscheidungen durch Lobbying zu beeinflussen. Im Zeitverlauf nahm die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure zu. Bei Basel I verhandelten die Staatenvertreter noch weitgehend untereinander, bei der Anpassung von Basel I an Marktrisiken spielten die Vorschläge der Bankenverbände bereits eine wichtige Rolle, bei Basel II gab es formalisierte Konsultationen, an denen auch zivilgesellschaftliche NROs und Wissenschaftler teilnahmen.

Bankenregulierung ist sowohl aus neoliberaler als auch aus der regulatorischen Perspektive grundsätzlich erforderlich. Der von Banken getätigte Derivatehandel ist Bestandteil der bestehenden Regelungen. Die zunehmende Flexibilität der Banken bei der Risikoberechnung geht nicht einher mit einer Reduzierung der staatlichen Kontrolle, die Interessen der Finanzwirtschaft an weniger Kontrolle konnten sich nicht durchsetzen. Somit entspricht auch der konkrete Regelungsinhalt beiden Perspektiven: Die globalen Regeln für die Bankenaufsicht sind „neoliberal/regulatorisch“.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : Soft Law, nationales Recht <i>Steuerungsinstrumente</i> : Sanktionen, staatliche Kontrolle, finanzielle Anreize <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying, Konsultationen (Basel II)
Akteure	Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (Regierungsnetzwerk), Bankenverbände, NROs
Mehrebenen	Politikformulierung auf globaler Ebene, Umsetzung auf nationaler Ebene
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Kompatibel mit FSF-Standardsinitiative

### 2.1.3 Hedge-Fonds

Hedge-Fonds bzw. „*Highly Leveraged Institutions*“ (HLIs) sind meistens Personengesellschaften, die keine Veröffentlichungspflichten haben, und unter Verwendung von Krediten („*Leverage*“, d.h. Multiplizierung des Eigenkapitals durch Kredite) überwiegend in „hochspekulative Instrumente“ investieren (Dieter 1999b, 37 f.; Dieter 2002, 57 ff.; Deutscher Bundestag 2002, 67 f.). So können sie mit relativ geringem Eigenkapital hohe Investitionen tätigen, die auf die Entwicklung der Märkte ausgerichtet sind und nicht auf die langfristige Wertsteigerung von Wertpapieren. Sie unterliegen keinerlei Regulierung.

Der „Beinah-Zusammenbruch“ des Hedge-Fonds *Long-Term Capital Management* (LTCM) 1998 und die von der US-amerikanischen Zentralbank koordinierte Rettungsaktion privater Banken zur Verhinderung eines Übergreifens der Probleme auf die Kreditgeber von LTCM machten die Risiken für das internationale Finanzsystem deutlich und führten dazu, dass sich eine Arbeitsgruppe des FSF mit der Thematik befasste (Deutscher Bundestag 2002, 67 f. und 103).

Das FSF (2002, 3) identifizierte im Jahr 2000 drei Risiken von HLIs (Systemische Risiken durch „*Leverage*“, Auswirkungen des Zusammenbruchs einer HLI, negative Wirkungen von großen Investitionen in kleineren Volkswirtschaften) und formulierte entsprechende Empfehlungen:

*“These included strengthened risk management practices by HLI counterparties and HLIs, enhanced regulatory oversight of HLI credit providers, enhanced public disclosure by HLIs and counterparties, improvements to market infrastructure, guidelines on good practices for foreign exchange trading, and enhanced market surveillance by national authorities.” (FSF 2002, 1)*

Zur Reduzierung der systemischen Risiken ist dabei die Regulierung der Kreditgeber der HLIs – zumeist Banken – von zentraler Bedeutung. Das FSF beschloss keine direkte Regulierung der Hedge-Fonds, kündigte dies aber für den Fall an, dass seine Empfehlungen bis 2002 nicht umgesetzt würden.

Die Umsetzung der FSF-Empfehlungen erfolgte durch unterschiedliche Regelungsformen (FSF 2001; FSF 2002):

- Im Bereich des Risikomanagements der HLIs formulierte eine Gruppe von Hedge-Fonds *„Sound Practices for Hedge Fund Managers“* (private Empfehlungen).
- Hinsichtlich des Risikomanagements der Kreditgeber entwickelten das *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) und die internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO) gemeinsame Empfehlungen, die von vielen nationalen Aufsichtsbehörden umgesetzt wurden (öffentliche Regelung in Form von *Soft Law*).
- Für die Offenlegung von Informationen gibt es mehrere Regelungen: u.a. die speziell im Hinblick auf das Verhältnis von Investoren zu Hedge-Fonds formulierten privaten Empfehlungen der *International Association of Financial Engineers* (IAFE) sowie die für alle Arten von Finanzinstitutionen formulierten öffentlichen Empfehlungen der von BCBS, IOSCO, *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) und dem bei der BIZ angesiedelten *Committee on the Global Financial System* (CGFC) eingesetzten *„Multidisciplinary Working Group on Enhanced Disclosure“* (an der auch Finanzinstitutionen mitwirkten); Letztere beziehen sich auf *„public disclosure“*, während es bei den Empfehlungen der IAFE nur um *„disclosure to investors“* handelt.

Außer der Kontrolle der Kreditgeber von HLIs durch die Finanzaufsichtsbehörden setzt das FSF damit überwiegend auf Selbstregulierungsformen des Marktes, die aber mit der Androhung von Regelungen verbunden wurden (*„shadow of hierarchy“*). Diese Initiativen werden mit verschiedenen Formen des Monitorings durch das FSF, nationale Finanzaufsichtsbehörden und deren internationale Zusammenschlüsse überprüft.

In der Bewertung der Umsetzung seiner Empfehlungen im Jahr 2002 stellte das FSF eine Verringerung der systemischen Risiken durch HLIs aufgrund kleinerer Fonds und eines gesunkenen „*Leverage*“ fest. Zwar gebe es ein besseres Risikomanagement der HLIs und ihrer Banken, zu dem die Finanzaufsicht beigetragen hat, aber auch die schlechtere Konjunktur für HLIs kann zu diesem Ergebnis geführt haben. Verbesserungen im Informationsfluss an Investoren und Kreditgeber stehen wenig Veränderungen im Bereich der „*public disclosure*“ gegenüber. Angesichts dieser Gesamtsituation sah das FSF zwar Bedarf für die Fortsetzung von „*supervisory vigilance*“ und Monitoring-Initiativen, aber nicht für weitere Regelungen (FSF 2002, 11 f.).

Durch die Arbeit des FSF sind eine Reihe von Regelungen für Hedge-Fonds entstanden. Regelungen für Hedge-Fonds sind grundsätzlich sowohl aus neoliberaler als auch aus regulatorischer Sicht erforderlich. Aus neoliberaler Sicht geht es dabei vor allem um die systemischen Risiken durch den Einsatz von „*leverage*“, aus regulatorischer Sicht hingegen sollen v.a. die spekulativen Geschäftsaktivitäten der HLIs begrenzt werden. Die existierenden Regelungen entsprechen somit den neoliberalen Vorstellungen wesentlich stärker als den regulatorischen. Vor diesem Hintergrund ist auch der Verzicht auf eine verbindliche direkte Regulierung der HLIs nicht nur eine Frage des geeigneten Steuerungsinstruments, sondern als neoliberal zu bewerten. Die indirekte Regulierung der HLIs in Form der Kontrolle der Kreditgeber ist mit den Regelungen zur Bankenaufsicht kompatibel.

Governance-Form	– <u>Öffentliche Regelung</u> : a) Regelungen für Kreditgeber von HLIs: Soft Law <i>Steuerungsinstrument</i> : verstärkte Kontrolle durch nationale Bankenaufsicht <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying b) Transparenz: Empfehlungen für HLIs <i>Steuerungsinstrument</i> : Monitoring <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying – <u>Private Regelung</u> : Empfehlungen <i>Steuerungsinstrument</i> : Überzeugung <i>Rolle staatlicher Akteure</i> : Regelandrohung
Akteure	Financial Stability Forum, BCBS, IOSCO, IAIS, CGFC, nationale Finanzaufsichtsbehörden, Organisationen der Hedge-Fonds und der Banken
Mehrebenen	globale Politikformulierung und nationale Umsetzung (bei Regelungen für Kreditgeber von HLIs), transnationale Politikformulierung und -umsetzung
Inhalt	Neoliberal
Kohärenz	Kompatibel mit Bankenregulierung

## 2.2 Regelungen mit besonderer Relevanz für Offshore-Finanzzentren

Offshore-Finanzzentren sind wegen der geringen Regulierung nicht nur eine Gefahr für die Stabilität des internationalen Finanzsystems, sondern sind auch zentrale Problemherde bezüglich Geldwäsche und Steuerhinterziehung.

Geldwäsche und schädlicher Steuerwettbewerb sind zwar nicht auf Offshore-Finanzzentren beschränkt, doch besteht zwischen diesen Themen ein enger Zusammenhang, weshalb sie gemeinsam im folgenden Abschnitt behandelt werden.<sup>97</sup>

---

97 Offshore-Finanzzentren und Geldwäsche sind auch Formen der Regulierung des Finanzsystems, während Steuerwettbewerb sich stärker auf das Verhältnis der Staaten untereinander bezieht. Die Regelungen im vorigen Abschnitt zur Regulierung des Finanzsystems beziehen sich auf die allgemeine Regulierung von Gruppen von Finanzmarktakteuren, während es hier um spezielle Querschnittsprobleme geht.

## 2.2.1 FSF-Initiative zu Offshore-Finanzzentren

Das *Financial Stability Forum* setzte 1999 eine Arbeitsgruppe zur Untersuchung von Offshore-Zentren (OFCs) ein, die 2000 ihren Bericht vorlegte. Der Bericht stellt fest, dass die unzureichende Regulierung in Verbindung mit den hohen Finanzsummen in OFCs ein Risiko für die Stabilität des globalen Finanzsystems bedeutet. Zudem wird die Geldwäschefunktion dieser Zentren angeprangert. Das FSF veröffentlichte eine Liste von 42 OFCs, wobei drei Gruppen unterschiedlich guter Regulierung unterschieden wurden.

Das FSF fordert eine bessere Regulierung in den Offshore-Finanzzentren. Um dies zu erreichen, wurde der IWF beauftragt, die Regulierung in den 42 vom FSF identifizierten Offshore-Zentren zu überprüfen. Ausgangspunkt dieser Überprüfungen soll eine freiwillige Selbstverpflichtung der OFCs sein, internationale Regulierungsstandards umzusetzen und sich der Überprüfung durch den IWF zu unterziehen. Um die OFCs zur Teilnahme an dem Programm zu bewegen, wurden neben Überzeugung („*moral suasion*“, FSF 2000a, 3) auch eine Reihe positiver und negativer Anreize eingesetzt. Hierzu gehören u.a. Maßnahmen der Finanzaufsichtsbehörden der FSF-Staaten, die Transaktionen mit OFCs erleichtern oder erschweren bzw. verbieten können. Weitere Steuerungsinstrumente sind die Mitgliedschaft in internationalen Zusammenschlüssen und die Veröffentlichung der Überprüfungsberichte. Der IWF unterstützt die Reformen durch technische Hilfe.

Bis Ende 2004 hat der IWF Überprüfungen von 39 der 42 Zentren durchgeführt. Die Überprüfung eines OFC ist für 2005 geplant und 2 OFCs erhalten 2004 und 2005 technische Unterstützung statt einer Überprüfung. Die Maßnahmen zur Überzeugung der OFCs zur Teilnahme an der FSF-Initiative waren damit erfolgreich. Die Überprüfungen beziehen sich nahezu immer auf die Bankenaufsicht und die Geldwäschebekämpfung, in vielen Fällen werden auch die Standards für die Aufsicht über Versicherungen und Wertpapiermärkte zugrundegelegt. Das FSF (2004, 1) stellt zu den Wirkungen der Initiative fest: *“While it is difficult to generalize, available IMF assessment reports show that significant reforms were initiated in response to the FSF initiative and the IMF assessment program.”* (FSF 2000a; FSF 2000b; FSF 2004; FSF 2005a; Deutscher Bundestag 2002, 102)

Bei der Initiative des FSF handelt sich um eine öffentliche Regelung (*Soft Law*) zur Umsetzung bestehender internationaler Regulierungsstandards. Die bessere Regulierung der OFCs wurde seit langem von der regulatorischen



Perspektive gefordert und wird nun aber auch von neoliberaler Seite für erforderlich gehalten. Die Initiative des FSF ergänzt die umfassendere Standards-Initiative des FSF, die sich auf alle Länder bezieht, indem sie besonderen Druck auf die OFCs ausübt und sich zunächst auf eine Auswahl prioritärer Standards beschränkt. Die angewendeten Standards sind identisch (u.a. Bankenregulierung, Geldwäsche). Es gibt keine Widersprüche, aber auch keine unmittelbare Verknüpfung mit den Steuerregelungen.<sup>98</sup> Das FSF betonte die Bedeutung des Informationsaustausch zwischen den verschiedenen internationalen Initiativen, die OFCs betreffen, um deren Kohärenz sicherzustellen (FSF 2000a, 5 und 16).

<i>Governance-Form</i>	<u>Öffentliche Regelung</u> : Soft Law (Bestätigung bestehender Soft Law-Regelungen) <i>Steuerungsinstrumente</i> : Überzeugung, Sanktionen, Monitoring, technische Unterstützung durch IWF <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : keine Informationen verfügbar
Akteure	FSF (Netzwerk von Regierungen und internationalen Organisationen), IWF
<i>Mehrebenen</i>	Formulierung der Regelung auf globaler Ebene, Umsetzung teils auf globaler Ebene (IWF, Mitgliedschaft in internationalen Netzwerken), teils auf nationaler Ebene (Reformen in OFCs, Finanzmarktregulierung in FSF-Ländern)
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Kompatibel zu Standards-Initiative des FSF, Umsetzungsinitiative für andere Standards (u.a. kompatibel mit Bankenaufsicht, Geldwäsche)

---

98 Die diesbezüglichen Arbeit der OECD wurden aber zur Kenntnis genommen (FSF 2000a, 7 und 52).

## 2.2.2 Geldwäschebekämpfung

Zur internationalen Bekämpfung der Geldwäsche wurde 1989 auf dem G-7-Gipfel in Paris die „*Financial Action Task Force on Money Laundering*“ (FATF) gegründet. Sie unterhält ein Sekretariat bei der OECD, ist aber ein eigenständiges internationales Gremium. 2004 waren 31 Staaten (v.a. Industrieländer und einige Schwellenländer) sowie 2 Regionalorganisationen (EU, Golf Kooperationsrat) Mitglied der FATF. Sie ist ein Regierungsnetzwerk von Finanz-, Rechts- und Strafverfolgungsexperten, das sich in regelmäßigen Plenarsitzungen sowie in Arbeitsgruppen trifft und im Konsens entscheidet.

Die FATF hat 1990 40 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäsche vorgelegt, die 2003 grundlegend überarbeitet wurden. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurden im Oktober 2001 zusätzlich „*Eight Special Recommendations on Terrorist Financing*“ beschlossen, die 2004 um eine weitere Empfehlung ergänzt wurden. Diese „FATF-40+9“-Standards sind Teil der Standards-Initiative des FSF.<sup>99</sup> Die FATF-Standards sind globales *Soft Law* und werden durch nationale Gesetze rechtlich verbindlich umgesetzt. So wurde zum Beispiel in Deutschland 1992 Geldwäsche zum Straftatbestand, der durch das Geldwäschegesetz ergänzt wurde (Deutscher Bundestag 2002, 81).

Das Monitoring der Umsetzung der Empfehlungen innerhalb der Mitgliedsstaaten der FATF erfolgt durch Selbstbewertungen und *Peer Reviews*. Die FATF kann gegen ihre Mitgliedsstaaten Sanktionen ergreifen, wenn diese die Standards nicht umsetzen, wie zum Beispiel Finanzinstitutionen zur „besonderen Aufmerksamkeit“ bei Geschäften mit Personen und Unternehmen aus dem betroffenen Land aufrufen oder als letztes Mittel die FATF-Mitgliedschaft beenden. Zur Durchsetzung auch außerhalb ihrer Mitgliedsstaaten veröffentlicht die FATF seit 2000 eine Liste nichtkooperativer Länder und Territorien. Außer dem „*name and shame*“-Prinzip bedeutet dies nach FATF-Empfehlung Nr. 21, dass Finanzinstitutionen zur „besonderen Aufmerksamkeit“ bei Geschäften mit Personen und Unternehmen aus dem betroffenen Land aufgerufen sind und dass die Mitgliedsstaaten „geeignete Gegenmaßnahmen“ ergreifen können. Die Zahl der Länder und Territorien auf dieser Liste sank von ursprünglich 23 auf nur noch 3 im Juni 2005 (Myanmar, Nauru und Nigeria).

---

99 2004 wurde er auch von IWF und Weltbank übernommen (FSF 2005b, 38 f.).

Die FATF arbeitet mit einer Reihe regionaler Initiativen zur Geldwäschebekämpfung zusammen:

- *Caribbean Financial Action Task Force*
- *Financial Action Task Force for South America*
- *Asia/Pacific Group on Money Laundering*
- *Middle East and North Africa Financial Action Task Force*
- *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group*
- *Intergovernmental Action Group Against Money Laundering in West Africa*
- *Eurasian Group on Money Laundering and the Financing of Terrorism*
- *Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures of the Council of Europe*
- *Offshore Group of Banking Supervisors*

Diese verfolgen für ihre jeweiligen Mitgliedsstaaten einen der FATF vergleichbaren Ansatz des Monitorings durch *Peer Review*. Sie wenden den FATF-Standard an, zum Teil ergänzt durch spezielle regionale Regelungen. (FATF 2003; FATF 2004; FATF 2005; CFATF 2005)

Bei der Überarbeitung der FATF-Empfehlungen 2003 wurde auch der Privatsektor konsultiert. Die FATF unterhält regelmäßige Kontakte zu Bankenvertretern, u.a. der *International Banking Federation* und der Wolfsberg-Gruppe.

Die Wolfsberg-Gruppe besteht aus 12 internationalen Großbanken, die im Jahr 2000 gemeinsam mit der NRO *Transparency International* einen freiwilligen Verhaltenskodex für Privatbanken ausgearbeitet hat: die sogenannten Wolfsberg-Prinzipien („*Global Anti-Money-Laundering Guidelines for Private Banking*“).<sup>100</sup> Diese wurden 2002 überarbeitet und durch einige weitere Regelungen ergänzt (Wolfsberg Group 2005). Die Wolfsberg-Prinzipien entstanden vor dem Hintergrund eines Regelungsdefizits Ende der 90er Jahre, das aus einer uneinheitlichen nationalen Implementierung der FATF-Empfehlungen<sup>101</sup> und der Fokussierung der FATF auf nichtkooperative Län-

---

100 An der Formulierung der ersten Fassung der Prinzipien waren nur 11 Banken beteiligt.

101 Insbesondere in den USA gab es vor dem 11.9.2001 erhebliche Widerstände im Kongress gegen verschärfte Geldwäscheregelungen (Pieth / Aiolfi s.a., 4 f.).

der und Territorien statt auf die Weiterentwicklung der Standards entstand (Pieth / Aiolfi s.a., 3).<sup>102</sup>

Im Verhältnis zu den FATF-Empfehlungen von 2003 dienen die Wolfsberg-Prinzipien v.a. als Umsetzungsinstrument, das speziell auf Privatbanken zugeschnitten ist und weltweite Anwendung in allen Geschäftsbereichen der Großbanken findet, die ca. 50 % Marktanteil in den wichtigsten OFCs haben (Pieth / Aiolfi s.a., 4 f.).<sup>103</sup>

Mit den FATF-Empfehlungen gibt es eine öffentliche Regelung auf der globalen Ebene. Die Bekämpfung der Geldwäsche ist sowohl aus neoliberaler als auch aus regulatorischer Sicht erforderlich. In den Mitgliedsländern der FATF gibt es mit straffrechtlichen Regelungen zur Geldwäschebekämpfung harte Sanktionsmöglichkeiten. Aus regulatorischer Sicht werden zwar zusätzliche Sanktionen gegen nicht-kooperierende Staaten gefordert (Deutscher Bundestag 2002, 81 f. und 113 f.), doch zeigt die Reduzierung der Schwarzen Liste auf nur noch 3 Staaten, dass die bestehenden Steuerungsinstrumente wirksam sind. Die Wolfsberg-Prinzipien als Selbstregelungsinstrument des Marktes ersetzen keine öffentlichen Regelungen, sondern ergänzen diese nur. Aufgrund dieser konkreten Inhalte sind die Regelungen als „neoliberal/regulatorisch“ einzustufen.

Die FATF-Standards sind Teil der Standards-Initiative und der OFCs-Initiative des FSF. Die regionalen Initiativen dienen der geographischen Ausweitung des FATF-Ansatzes und sind deshalb zu diesem komplementär. Die private Regelung überschneidet sich mit der FATF-Regelung, ist aber inhaltlich kompatibel. Zu Steuerregelungen besteht kein Widerspruch: FATF-Empfehlung Nr. 40 stellt klar, dass die Geldwäschebekämpfung Vorrang vor dem Steuergeheimnis hat.

---

102 In dieser Situation erarbeitete das *Basel Committee on Banking Supervision* eine Weiterentwicklung des für die Geldwäschebekämpfung wichtigen „*Customer Due Diligence*“-Prinzips (Pieth / Aiolfi s.a., 3 ff.).

103 Inwieweit die Wolfsberg-Prinzipien die Überarbeitung der FATF beeinflusst haben, kann hier nicht beurteilt werden. Bereits an der Ursprungsfassung der Prinzipien von 2000 wurde kritisiert, dass sie nur das in der EU geltende Recht wiederholten (Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands 2000; vgl. Pieth / Aiolfi s.a., 4).

Governance-Form	– <u>Öffentliche Regelung</u> : Soft Law, nationales Recht <i>Steuerungsinstrumente</i> : Monitoring (Peer Review, Schwarze Liste), Sanktionen <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Konsultationen – <u>Private Regelungen</u> : Code of Conduct <i>Steuerungsinstrument</i> : Überzeugung <i>Rolle staatlicher Akteure</i> : keine
Akteure	FATF (Regierungsnetzwerk), regionale Regierungsnetzwerke, Netzwerk Wolfsberg-Gruppe - Transparency International (Wirtschaft - NRO), Bankenverbände
Mehrebenen	Politikformulierung auf globaler Ebene, Umsetzung auf globaler und regionaler Ebene (Monitoring) sowie auf nationaler Ebene, ergänzt durch transnationale Regelung
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Kompatibel zu Standards- und OFCs-Initiative des FSF, die u.a. der Umsetzung der FATF-Empfehlungen dienen, regionale Netzwerke sind komplementär zu FATF

### 2.2.3 Schädlicher Steuerwettbewerb

Die OECD begann 1996 ein Projekt zur Bekämpfung von schädlichen Steuerpraktiken („*harmful tax practices*“).<sup>104</sup> Dessen Ziel ist nicht die Harmonisierung von Steuersätzen oder der Struktur nationaler Steuersysteme, sondern „*to build support for fair competition so as to minimise tax induced distortions of financial and, indirectly, real investment flows, and to increase the confidence of taxpayers in the even handed application of tax rules*“ (OECD 2004, 4).<sup>105</sup> Das OECD-Projekt unterscheidet zwei Arten von schädlichen

104 1998 gründete die OECD nach Vorlage eines ersten Berichts zur Durchführung dieses Projekts das „*Forum on Harmful Tax Practices*“ als Untergremium des *Committee on Fiscal Affairs*.

105 Eine einfache Definition, was schädliche Steuerpraktiken sind, gibt es nicht. Als „fair“ gelten Entscheidungen über die Höhe der Steuern in Verbindung mit dem erwünschten Niveau staatlicher Leistungen und über den Mix verschiedener Steuerformen in einem Land. Als unfair gelten Regelungen, die ausschließlich Investitionen aus anderen Ländern anziehen sollen oder die Steuerflucht erleichtern (OECD 1998, 16).

Steuerpraktiken: „*harmful preferential tax regimes*“ innerhalb der OECD-Länder und „*tax havens*“ außerhalb der OECD<sup>106</sup>.

Auf Grundlage eines ersten Berichts (OECD 1998) beschlossen die OECD-Mitgliedsstaaten 1998 Kriterien zur Identifizierung und Verfahren zur Beseitigung von schädlichen „*preferential tax regimes*“ innerhalb der OECD-Länder. Sie verpflichteten sich, keine weiteren schädlichen Regelungen einzuführen und schädliche Regelungen solcher „*preferential tax regimes*“ zu beseitigen. Bei Nicht-Einhaltung dieser Verpflichtungen sind seitens der anderen Mitgliedsstaaten Sanktionen in Form von „*co-ordinated defensive measures*“ vorgesehen, die den Schaden durch die schädlichen Steuerpraktiken ausgleichen sollen (OECD 2004, 15 f.). Zur Identifizierung der schädlichen Regelungen wurde ein Verfahren aus Selbstbewertung und *Peer Review* gewählt. Bis 2004 wurden 32 von 47 im Jahr 2000 als „potentiell schädlich“ identifizierte Regelungen geändert oder abgeschafft, 13 stellten sich als nicht-schädlich heraus (OECD 2004, 5 ff.).

Hinsichtlich der „*tax havens*“ außerhalb der OECD-Staaten erstellte die OECD im Jahr 2000 eine Liste von Ländern und Territorien („*jurisdictions*“), die die Kriterien des OECD-Berichts von 1998 zur Identifizierung von Steueroasen erfüllen und die zur Beseitigung ihrer schädlichen Praktiken aufgefordert wurden. Hierzu bietet die OECD technische Unterstützung an (OECD 2000b, 16 f.). Sie kündigte aber auch die Erstellung einer Liste von „*unco-operative tax havens*“ an, gegen die nach Ablauf einer Frist „*co-ordinated defensive measures*“ ergriffen werden sollen.<sup>107</sup> Bis zur ersten Veröffentlichung dieser Liste im April 2002 erklärten 31 OFCs ihren Willen, Transparenz und effektiven Informationsaustausch in Steuerfragen herzustellen. Nachdem 2003 zwei weitere OFCs zu dieser Gruppe stießen, besteht die Schwarze Liste der OECD im Juni 2005 nur noch aus fünf Ländern: Andorra, Liechtenstein, Liberia, Monaco und den Marshall Islands.<sup>108</sup> Erste Maßnahmen zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen wurden in den meisten OFCs bereits durchgeführt (OECD 2004, 14).

---

106 Dazu werden auch die Territorien gezählt, die zu OECD-Ländern gehören, aber einen rechtlichen Sonderstatus haben, wie z.B. die British Virgin Islands.

107 Zu diesen „*co-ordinated defensive measures*“ können z.B. die Beendigung von Steuerabkommen oder eine Meldepflicht für Transaktionen mit Personen aus dem betroffenen Land gehören (OECD 2004, 15 f.).

108 Die Frist bis zur Anwendung der Sanktion ist noch nicht abgelaufen.

Die OECD arbeitet mit den 33 kooperationswilligen Ländern und Territorien im Rahmen des „*Global Forum on Taxation*“ mit dem Ziel zusammen, internationale Standards für Transparenz und effektiven Informationsaustausch zu entwickeln. In diesem Rahmen wurde mit dem „*Model Agreement on Information Exchange on Tax Matters*“ von 2002 eine erste Regelung entwickelt, die bereits als Grundlage mehrerer bilateraler Verträge verwendet wurde.<sup>109</sup> Ziel ist es, den Steuerbehörden eines Landes alle für die Anwendung der Gesetze dieses Landes erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen (OECD 2004, 11 ff.).

Die Vereinbarungen der OECD-Staaten im Rahmen des Projekts zur Beseitigung schädlicher Steuerpraktiken sind öffentliche Regelungen in Form von *Soft Law*. Die auf OECD-Länder bezogene Komponente enthält die Steuerungselemente *Peer Review* und Drohung mit Sanktionen und wird durch Änderungen im nationalen Recht umgesetzt. Die auf „*tax havens*“ bezogene Komponente gibt den OFCs einseitig von der OECD formulierte Regelungen vor, die durch die Veröffentlichung einer Schwarzen Liste und die Drohung mit Sanktionen durchgesetzt werden sollen. Ergänzt wird dieses unilaterale Vorgehen gegenüber den OFCs durch die gemeinsame Formulierung von *Soft Law*-Regelungen für Transparenz und Informationsaustausch, die zum Abschluss bilateraler völkerrechtlicher Verträge führen sollen.

Die OECD-Initiative betrifft wettbewerbsverzerrende Steuerpraktiken von Staaten und die Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Dies sind Regelungen, die sowohl aus der neoliberalen Perspektive als auch aus der regulatorischen Perspektive erforderlich sind. Zwar ist die aus regulatorischer Sicht wichtige Harmonisierung der Steuersätze nicht Gegenstand der Initiative, doch sind die existierenden Regelungen auch aus dieser Perspektive von großem Gewicht. Deshalb wird die Regelung als „neoliberal/regulatorisch“ eingestuft.

Der Austausch von steuerrelevanten Informationen kann auch die Bekämpfung der Geldwäsche fördern und ergänzt damit die Regelungen der FATF. Die Maßnahmen zur Beseitigung von „*tax havens*“ üben Druck auf Offshore-Finanzzentren aus und ergänzen dadurch die OFCs-Initiative des FSF.

---

109 Die G-20 erklärten bei ihrem Treffen im November 2004 ihre Unterstützung der in dieser Regelung enthaltenen Standards (G-20 2004).

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung:</u> a) Schädlicher Wettbewerb innerhalb der OECD: Soft Law und nationales Recht <i>Steuerungsinstrumente:</i> Peer Review, Sanktionen <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure:</i> keine Informationen verfügbar b) Steueroasen: Soft Law <i>Steuerungsinstrumente:</i> Schwarze Liste, Sanktionen <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure:</i> keine Informationen verfügbar c) Informationsaustausch: Soft Law, völkerrechtliche Verträge <i>Steuerungsinstrument:</i> Überzeugung <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure:</i> keine Informationen verfügbar
Akteure	OECD (Netzwerk der Mitgliedsstaaten), Global Forum on Taxation (Regierungsnetzwerk von OECD-Staaten und OFCs)
Mehrebenen	Globale Politikformulierung, nationale und bilaterale Umsetzung
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Kompatibel zu Geldwäscheregelungen, zusätzlicher Druck auf OFCs ist mit FSF-OFCs-Initiative kompatibel

## 2.3 Stabilisierung der Wechselkurse

Zur Stabilisierung der Wechselkurse wird eine Devisentransaktionssteuer (Tobin-Tax) diskutiert. Außerdem wurde ein Zielzonensystem für die Hauptwährungen<sup>110</sup> vorgeschlagen, das über bestehende Regelungen zur Koordinierung der Wechselkurspolitik hinausgehen soll. Auch auf regionaler Ebene gibt es Initiativen zur Stabilisierung der Wechselkurse.

---

110 Für die anderen Währungen werden unterschiedliche währungspolitische Arrangements diskutiert, die je nach den besonderen Gegebenheiten der Länder von völlig festen bis völlig flexiblen Kursen variieren (Frankel 1999; Dieter 2002).



### 2.3.1 Tobin Tax

Der ursprüngliche Vorschlag einer *Tobin Tax* soll durch die Erhebung einer prozentual niedrigen Abgabe spekulative Devisengeschäfte unrentabel machen, die auf kleinste Unterschiede in den Wechselkursen abzielen. Längerfristige wirtschaftliche Transaktionen würden die geringen Zusatzkosten nicht beeinflussen. Der ursprüngliche Vorschlag von Tobin wurde ergänzt durch den Vorschlag von Spahn, zusätzlich eine hohe Abgabe zu erheben, wenn der Wechselkurs einen festgelegten Korridor verlässt. Dadurch sollen hohe Spekulationsgewinne in Währungskrisen verhindert werden, was die Krisenwahrscheinlichkeit senken soll (Deutscher Bundestag 2002, 97 ff.; vgl. Nunnenkamp 2001, 10 ff.).

Es gibt eine intensive politische und wissenschaftliche Kontroverse über die Wirksamkeit und politische Umsetzbarkeit einer solchen Steuer, die von einer kontraproduktiven Steigerung der Volatilität der Wechselkurse wegen der Behinderung des Preisfindungsmechanismus (Caves / Frankel / Jones 1999, 566) bis zur unilateralen Durchsetzbarkeit der Steuer durch die Euro-Zone (Deutscher Bundestag 2002, 98) reicht. Die Tobin-Steuer wird dabei nicht nur zur Stabilisierung der Wechselkurse, sondern auch zur Erhebung von Finanzmitteln für Entwicklungsländer bzw. zur Bekämpfung der weltweiten Armut diskutiert. Die Tobin-Tax wird von UNDP, einzelnen Staaten (z.B. Belgien, Frankreich) und NROs (z.B. ATTAC) unterstützt (Mosebach et al. 2001, 56 f.; Nunnenkamp 2001, 10 ff.; Deutscher Bundestag 2002, 97 ff.; Dieter 2002, 13 ff.).

Die politische Diskussion über die *Tobin-Tax* fand lange Zeit nur in Form politischer Absichtserklärungen vor allem auf nationaler Ebene statt.<sup>111</sup> Mit der Verabschiedung eines Gesetzes über eine Währungstransaktionssteuer in Belgien 2004 gibt es nun allerdings eine erste konkrete, rechtlich verbindliche Regelung. Das Thema gewinnt zudem durch die Vorstellung eines Berichts über internationale Steuern zur Entwicklungsfinanzierung durch Brasilien, Chile, Frankreich und Spanien („Lula-Gruppe“) in der UN Generalversammlung im September 2004 auch auf der internationalen Agenda an Gewicht (Wahl 2005, 41 ff.).

---

111 Bei der Weltkonferenz über „*Financing for Development*“ 2002 wurde er zwar im Vorfeld diskutiert, aber wurde nicht Teil des „*Monterrey Consensus*“.

Aus neoliberaler Sicht stößt eine *Tobin Tax* auf Ablehnung, weil sie als Behinderung des Preisbildungsprozesses wahrgenommen wird. Zwar gibt es seit 2004 in einem Land eine Devisentransaktionssteuer auf nationaler Ebene, doch ist dies noch eine zu isolierte Regelung, um den regulatorischen Forderungen einer globalen Regelung zu genügen. Dass es bislang auf globaler Ebene keine Regelungen für eine Devisentransaktionssteuer gibt, kann deshalb als „neoliberal“ eingestuft werden.

Governance-Form	Öffentliche <u>Regelung</u> : nationales Recht <i>Steuerungsinstrument</i> : innerstaatliche Durchsetzungsmechanismen (Sanktionen) <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Lobbying
Akteure	Staaten (Belgien, „Lula-Gruppe“, u.a.), UNDP, NROs (z.B. ATTAC)
Mehrebenen	Politikformulierung und -implementierung auf nationaler Ebene (Belgien), Diskussionen auf globaler Ebene im Stadium des Agenda-Setting (noch keine Formulierung konkreter Regelungen)
Inhalt	Neoliberal (keine Regelungen regulatorischen Inhalts auf globaler Ebene)
Kohärenz	s.u. Gesamtbewertung (Teil 2, Kap. 2.3.4)

### 2.3.2 Koordinierung der Wechselkurspolitik der Hauptwährungen

Der in Wissenschaft und Politik umstrittene Vorschlag eines Zielzonensystems für die Hauptwährungen sieht die Einführung von festen Bandbreiten für die Wechselkurse vor, deren Einhaltung durch wirtschaftspolitische Maßnahmen (insbesondere Zinspolitik) und Interventionen der Zentralbanken am Devisenmarkt sichergestellt werden soll (Dieter 1999a, 185f.; Mosebach et al. 2001, 62 f.).

Eine zentrale Voraussetzung eines Zielzonenssystems ist die Koordinierung der makroökonomischen Politik, die von der regulatorischen Perspektive angemahnt wird (Griffith-Jones / Ocampo 2002, 14 f.; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 90), die aber aufgrund unter-

schiedlicher nationaler Interessen<sup>112</sup> und wenig integrierter Wirtschaftsräume von vielen für unwahrscheinlich gehalten wird (Frankel 1999, 3; Jochimsen 2000, 163 f.).

Die deutsche und die französische Regierung setzten sich 1998/99 für diesen Vorschlag ein, der von der US-Regierung und der Europäischen Zentralbank abgelehnt wurde. Nach dem Ausscheiden von Oskar Lafontaine aus der deutschen Bundesregierung ebnete die internationale Diskussion über diesen Vorschlag ab (Nunnenkamp 2001, 17 ff.). Ein Zielzonensystem widerspricht grundsätzlich den neoliberalen Vorstellungen eines flexiblen Währungssystems für große unterschiedliche Wirtschaftsräume (Frankel 1999, 3).<sup>113</sup>

Im Rahmen der G-7<sup>114</sup> bzw. im Netzwerk der Zentralbanken der Hauptwährungen gibt es allerdings fallweise Kooperation in der Wechselkurspolitik. Erfolgreiche Beispiele hierfür sind das Plaza-Abkommen von 1985 zur Bekämpfung der Überbewertung des US-Dollars und die Zusammenarbeit der Zentralbanken der USA, Japans und der Europäischen Zentralbank nach dem 11.9.2001 (Müller 1993, 70; Deutscher Bundestag 2002, 91).<sup>115</sup> Die Finanzminister und Zentralbankchefs der G-7 bestätigten bei ihrem Treffen im April 2005 ihre grundsätzliche Bereitschaft zur fallbezogenen Zusammenarbeit:

*“We reaffirm that exchange rates should reflect economic fundamentals. Excess volatility and disorderly movements in exchange rates are undesirable for economic growth. We continue to monitor exchange markets closely and cooperate as appropriate.” (G-7 2005)*

Bei dieser Ad-hoc-Kooperation handelt es sich um Ausnahmen, in denen von den beteiligten Akteuren ein Marktversagen wahrgenommen wird. Dies entspricht der neoliberalen Sicht, dass sich der Marktpreis nur in Ausnahmefällen dauerhaft von seinem Gleichgewichtskurs entfernt – und dass nur in die-

---

112 Insbesondere in den USA ist die Wirtschaftspolitik stark binnenwirtschaftlich orientiert (Dieter 1999, 186; Nunnenkamp 2001, 18).

113 In dem nachfolgend erwähnten Statement der G-7-Finanzminister und Zentralbankchefs vom April 2005 wird diese Grundüberlegung im Zusammenhang mit dem Bekenntnis zur Kooperation explizit erwähnt (G-7 2005).

114 Die Gruppe der wichtigsten Industrienationen G-7 wurde 1998 mit der vollständigen Teilnahme Russlands am Gipfeltreffen der Regierungschefs zur G-8, doch gibt es außerhalb der Gipfeltreffen weiterhin das Netzwerk der G-7 (G8 Information Centre 2005).

115 Wenig erfolgreich war die Louvre-Vereinbarung über die versuchsweise Einführung freiwilliger Wechselkurszielzonen (Müller 1993, 70).

sen Fällen ein Eingreifen der Zentralbanken erforderlich ist (Caves / Frankel / Jones 1999, 567; vgl. Herr 1999, 241 f.). Da es sich bei der währungspolitischen Kooperation nicht nur um eine politische Absichtserklärung handelt, sondern diese auch in (seltenen) Fällen zu tatsächlichen Maßnahmen geführt hat, kann sie als *Soft Law*-Regelung eingestuft werden.

Governance-Form	Öffentliche Regelung: Soft Law (Ad-hoc-Kooperation) Steuerungsinstrument: Überzeugung Rolle nichtstaatlicher Akteure: keine
Akteure	G-7 (Regierungsnetzwerk), Netzwerk der Zentralbanken der USA, Japans und der Europäischen Zentralbank
Mehrebenen	International vereinbarte Maßnahmen, die von nationalen Zentralbanken umgesetzt werden
Inhalt	Neoliberal (Kooperation als Ausnahme bei Marktversagen, Ablehnung eines Zielzonensystems)
Kohärenz	s.u. Gesamtbewertung (Teil 2, Kap. 2.3.4)

### 2.3.3 Regionale Regelungen

Unabhängig von den Regelungen zur Stabilisierung der Hauptwährungen gibt es verschiedene regionale Initiativen zur Stabilisierung der Wechselkurse der jeweiligen Währungen in der Region. Am weitesten fortgeschritten ist dabei die Euro-Zone, die nach einer längeren Periode mit einem Zielzonensystem 1999 eine gemeinsame Währung einführte (Deutscher Bundestag 2002, 92 ff.). Folgende Initiativen gibt es in anderen Regionen:

- Die Staaten des Golfkooperationsrates haben die Schaffung eines regionalen Währungssystems und im Anschluss daran die Schaffung einer gemeinsamen Währung vereinbart (Dieter 2003, 25 f.).
- In Westafrika hat ein Teil der ECOWAS-Staaten (Nigeria, Ghana, Liberia, Sierra Leone, Gambia und Guinea) die Schaffung einer gemeinsamen Währung vereinbart, die Grundlage einer Währungsunion aller ECOWAS-Staaten werden soll (Dieter 2003, 26).
- Kurz vor der Argentinienkrise 2001 gab es Pläne des *Mercosur* zur Ausarbeitung eines Mechanismus zur Koordinierung der Währungs-

politiken, die wegen der Krise nicht weiterverfolgt wurden (Dieter 2003, 24 f.).

- In Ost- und Südostasien gab es z.B. beim ASEAN-Gipfel 1998 Diskussionen über die Schaffung einer gemeinsamen Währung, aber es gibt derzeit keine konkreten Regelungsinitiativen. Statt dessen gibt es regionale Kooperation in anderen Bereichen der Finanzpolitik wie z.B. Liquiditätshilfen in Krisensituationen (siehe Teil 2, Kap. 2.4.5). Diese können eine Vorstufe zu währungspolitischen Vereinbarungen sein (Diehl / Nunnenkamp 2001, 27 f.; Dieter 2003, 23).

Diese regionalen Regelungen entsprechen regulatorischen Vorstellungen zur Stabilisierung der Wechselkurse, sind aber auch aus neoliberaler Sicht angemessen, wenn die Ökonomien hinreichend integriert sind. Regionale Währungskooperation baut auf engen wirtschaftlichen Beziehungen und makroökonomischer Konvergenz innerhalb der jeweiligen Region auf.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : Völkerrechtliche Verträge und Soft Law <i>Steuerungsinstrument</i> : Überzeugung <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : keine Informationen
Akteure	Regionalorganisationen (EU, Golfkooperationsrat, ECOWAS, Mercosur), Staaten
Mehrebenen	Politikformulierung auf regionaler Ebene, Umsetzung auf regionaler und nationaler Ebene
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	s.u. Gesamtbewertung (Teil 2, Kap. 2.3.4)

### 2.3.4 Gesamtbewertung

Im Bereich der Stabilisierung der Wechselkurse gibt es auf globaler Ebene lediglich eine öffentliche Regelung zur Ad-hoc-Kooperation der Zentralbanken in Fällen von erheblichen Abweichungen der Wechselkurse von ihrem langfristigen Gleichgewicht beziehungsweise Störungen des Marktes.

Dies entspricht den Vorstellungen der neoliberalen Perspektive. Regelungen im Sinne der regulatorischen Perspektive (*Tobin-Tax*, Zielzonensystem) gibt es auf globaler Ebene nicht.

Die regionalen Regelungen zur Währungskooperation sind kein Ersatz für Maßnahmen zur Stabilisierung der Hauptwährungen, sondern eine auf die

Region begrenzte Ergänzung der globalen Ebene.<sup>116</sup> Die Regelungsinhalte der beiden Ebenen sind voneinander unabhängig. Die Regelungen zur regionalen Währungskooperation entsprechen sowohl der neoliberalen als auch der regulatorischen Perspektive.

Die nationale Regelung einer Devisentransaktionssteuer in Belgien ist regulatorischer Natur, aber im Gesamtkontext der gegenwärtigen Regelungen von geringem Gewicht.<sup>117</sup>

Insgesamt sind die Regelungen zur Stabilisierung der Wechselkurse als neoliberal einzustufen, da die zentralen Forderungen der regulatorischen Perspektive auf globaler Ebene nicht erfüllt sind und die Regelungen auf regionaler und nationaler Ebene dies nicht kompensieren können.

Governance-Form	<u>Öffentliche Regelung</u> : Völkerrechtliche Verträge, Soft Law, nationales Recht <i>Steuerungsinstrument</i> : Überzeugung <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : keine (für Tobin-Tax: Lobbying)
Akteure	G-7, Zentralbanken der G-3, Regionalorganisationen, Staaten (Belgien, „Lula-Gruppe“), NROs, UNDP
Mehrebenen	Globale Politikformulierung und nationale Umsetzung, regionale Politikformulierung und regionale/nationale Umsetzung, nationale Politikformulierung und Umsetzung
Inhalt	Neoliberal
Kohärenz	Globale und regionale Regelungen sind unabhängig voneinander und ergänzen sich (komplementär)

## 2.4 Regelungen zur Lösung von Finanzkrisen

Zur Lösung von Finanzkrisen sind zwei Arten von Regelungen erforderlich:

- Umschuldungsregelungen: hierzu gehören die Vorschläge über ein internationales Insolvenzrecht und einen *Code of Conduct* für die Zusam-

---

<sup>116</sup> Der Euro stellt diesbezüglich eine Ausnahme dar, da er als alternative Reservewährung zum Dollar die einseitige Abhängigkeit von dessen Schwankungen reduzieren kann und damit eine globale Bedeutung hat (Deutscher Bundestag 2002, 93).

<sup>117</sup> Auch falls sie zu einem wichtigen Präzedenzfall werden sollte.

menarbeit von Gläubigern und Schuldern sowie Vertragsklauseln in Anleihen, die eine Umschuldung vereinfachen.

- Notfallkredite zur Sicherung der kurzfristigen Zahlungsfähigkeit der betroffenen Länder.

Ein wichtiges Anliegen bei diesen Regelungen ist die Einbeziehung privater Gläubiger in die Krisenbewältigung. Die im Folgenden diskutierten Regelungen sind vor allem für Schwellenländer und Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen („*Emerging markets*“) relevant, die Zugang zu den privaten Kapitalmärkten haben (vgl. Berensmann 2003, 19). Für die ärmsten Entwicklungsländer, die überwiegend gegenüber öffentlichen Gläubigern verschuldet sind, gibt es mit der HIPC-Initiative ein gesondertes Verfahren.<sup>118</sup>

### 2.4.1 Internationales Insolvenzrecht

Bei der Diskussion über ein internationales Insolvenzrecht geht es um ein „*faïres, transparentes und effizientes Schiedsverfahren zur Regelung der Überschuldung von Staaten*“ (Deutscher Bundestag 2002, 112). Hierzu gibt es zwei unterschiedliche Vorstellungen:

- Bei Vorschlägen aus der neoliberalen Perspektive geht es um die Schaffung eines geregelten Umschuldungsverfahrens. Hierzu gehören Regelungen für die zeitlich befristete Aussetzung des Schuldendienstes und des Klagerechts für Gläubiger sowie Regelungen für den Prozess der Umstrukturierung durch einen Gläubiger-Schuldner-Dialog und durch verbindliche Mehrheitsentscheidungen der Gläubiger (Berensmann 2003, 19 ff.).
- Aus der regulatorischen Perspektive sind diese Umschuldungsregelungen auch wichtig, doch ist für sie die Gewährung einer teilweisen Entschuldung von zentraler Bedeutung, um den betroffenen Staaten wie im nationalen Insolvenzrecht einen „*fresh start*“ zu ermöglichen. Außerdem wird ein unabhängiges Schiedsgericht als Entscheidungsgremium gefordert (Deutscher Bundestag 2002, 112; Dieter 2002, 46; Griffith-Jones / Ocampo 2002, 22; Berensmann 2003, 25; Nunnenkamp 2001, 6).

---

<sup>118</sup> Da die Schulden der ärmsten Entwicklungsländer überwiegend öffentliche Gläubiger betreffen, sind sie für die Stabilität des internationalen Finanzsystems von geringer Bedeutung. Deshalb wird in der vorliegenden Arbeit die HIPC-Initiative nicht behandelt.

Vorschläge für ein internationales Insolvenzrecht wurden in der wissenschaftlichen Literatur schon seit den 80er Jahren im Zusammenhang mit der damaligen Verschuldungskrise gemacht (Dieter 2002, 46). Auf die internationale Agenda kam die Thematik aber erst im Zuge der Asienkrise. UNCTAD formulierte bereits 1998 einen Vorschlag für ein internationales Insolvenzrecht (Griffith-Jones / Ocampo 2002, 22 f.). Intensiviert und geprägt wurde die internationale Diskussion aber durch den Vorschlag der Vize-Präsidentin des IWF, Anne O. Krueger, für einen „*Sovereign Debt Restructuring Mechanism*“ (SDRM), der erstmals im November 2001 präsentiert und danach mehrfach überarbeitet wurde (Berensmann 2003, 19).

Der IWF-Vorschlag sieht unter anderem die zeitlich befristete Aussetzung des Schuldendienstes und des Klagerechts für Gläubiger, einen Mehrheitsentscheid der Gläubiger und ein Streitschlichtungsgremium vor. Gemäß dem IWF-Vorschlag würden nur private Gläubiger in das Insolvenzverfahren einbezogen, während öffentliche Gläubiger parallel im Pariser Club verhandeln und Forderungen der Internationalen Finanzinstitutionen gänzlich ausgeklammert bleiben. Zur Umsetzung des Vorschlags wären neben einer Änderung der *Articles of Agreement* des IWF auch Änderungen in den nationalen Gesetze der Mitgliedsstaaten erforderlich (Dieter 2002, 47 f.; Berensmann 2003, 19 ff. und 44).

Der IWF-Vorschlag ist im Detail aus vielen Gründen umstritten, z.B. wegen der Ungleichbehandlung privater und öffentlicher Gläubiger (Griffith-Jones / Ocampo 2002, 23 f.; Berensmann 2003, 23 ff. und 45). NROs kritisierten, dass die Streitschlichtungsstelle durch einen zu großen Einfluss des IWF auf dieses Gremium nicht neutral sei und keine Entscheidungsbefugnisse habe. Außerdem beinhalte der Vorschlag nicht die Reduzierung der Schulden (Berensmann 2003, 25). Von privaten Finanzinstitutionen, die zum Beispiel im *Institute of International Finance* (IIF) organisiert sind, wird ein Insolvenzrecht grundsätzlich abgelehnt. Auch viele Entwicklungsländer lehnen ein Insolvenzrecht grundsätzlich ab, weil sie befürchten, den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zu verlieren bzw. weniger und teurere Kredite zu erhalten. Während die EU und Australien den IWF-Vorschlag unterstützten, lehnten die USA ihn ab<sup>119</sup> (Berensmann 2003, 45).

---

119 Die US-Regierung will u.a. im Krisenmanagement ein Maximum an Flexibilität behalten (Nunnenkamp 2001, 33 f.).



Bei seinem Frühlingstreffen 2003 stellte das *International Monetary and Financial Committee* des IWF angesichts dieser Positionen fest, „*that it is not feasible now to move forward to establish the SDRM*“ (International Monetary and Financial Committee 2003). Es betonte jedoch ausdrücklich, dass an anderen Regelungen zur Krisenbewältigung weitergearbeitet werden solle. Seitdem wird ein internationales Insolvenzrecht in internationalen Gremien nicht weiterverfolgt und die internationale Diskussion hat sich auf „kleinere“ Regelungen wie einen Verhaltenskodex und Vertragsklauseln konzentriert (Financial Stability Forum 2005b, 19; IMF 2005), die in den folgenden Abschnitten diskutiert werden.

In der Diskussion über das internationale Insolvenzrecht ist die Unterscheidung der zwei unterschiedlichen Richtungen des Neoliberalismus von Bedeutung. Der Vorschlag des IWF entsprach den Vorstellungen des „gemäßigten“ Neoliberalismus, er sollte Anreize für eine bessere Berücksichtigung von Risiken schaffen und damit die Funktionsfähigkeit des Marktes steigern (vgl. Dieter 2002, 47 f.). Die grundsätzliche Ablehnung eines Insolvenzrechtes durch die Privatwirtschaft und die USA spiegelt den „Marktradikalismus“ wider. Da die Vorstellungen der regulatorischen Perspektive der Entschuldung und eines entscheidungsbefugten Insolvenzgerichts im IWF-Vorschlag nicht enthalten waren und dieser zudem nicht realisiert wurde, ist die Nicht-Regelung als neoliberal einzustufen.<sup>120</sup>

Governance-Form	<u>Keine Regelung</u> Steuerungsinstrument: – Rolle nichtstaatlicher Akteure: Lobbying
Akteure	IWF, UNCTAD, Staaten, Organisationen der Finanzwirtschaft (z.B. IIF), NROs
Mehrebenen	Diskussion über Politikformulierung auf globaler Ebene gescheitert
Inhalt	Neoliberal
Kohärenz	s.u. Gesamtbewertung (Teil 2, Kap. 2.4.6)

---

120 Für diese (im Hinblick auf die Überprüfung der 2. Hypothese erfolgende) Bewertung ist der Unterschied zwischen Marktradikalismus und „gemäßigtem“ Neoliberalismus nicht mehr von Bedeutung.

## 2.4.2 *Code of Conduct* für die Zusammenarbeit von Gläubigern und Schuldern

Ein freiwilliger *Code of Conduct* soll den Dialog zwischen Gläubigern und Schuldern verbessern sowie Maßnahmen zur Krisenprävention und Grundsätze für eine geregelte Umschuldung enthalten (FSF 2005b, 19). Allgemeine Regelungen für das Verhältnis von privaten Gläubigern zu öffentlichen Schuldern sollen durch die Reduzierung von Unsicherheit die Zusammenarbeit in konkreten Fällen erleichtern (Berensmann 2003, 10).

Die G-7 stellten 1999 auf dem Kölner Gipfeltreffen „Verfahrensgrundsätze zur Einbindung des Privatsektors bei Finanzkrisen“ auf. Die französische Zentralbank und eine Gruppe von Organisationen der Finanzindustrie unterbreiteten Anfang 2003 sehr unterschiedliche Vorschläge für einen *Code of Conduct* (Berensmann 2003, 10 ff.). Während der sogenannte „Trichet-Vorschlag“ der französischen Zentralbank zum Beispiel explizit eine faire Kostenverteilung zwischen Schuldern und Gläubigern bei der Umschuldung vorsieht, konzentriert sich der Vorschlag der privaten Akteure auf den Schutz ihrer eigenen Rechte. Die Organisationen der Finanzwirtschaft machten zudem im Rahmen ihres „*Code of Conduct for Emerging Markets*“ Vorschläge zur Krisenprävention, die sich ausschließlich auf die Wirtschaftspolitik der Schuldnerstaaten bezogen und mit der Forderung nach „marktbasierten Wechselkurssystemen“ neoliberale Elemente enthielten (vgl. Berensmann 2003, 11 und 14).

Im Jahr 2004 erarbeiteten dann Vertreter der Schuldnerstaaten und der Finanzwirtschaft gemeinsam unter der Federführung des *Institute for International Finance* einen Entwurf für „*Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring in Emerging Markets*“. Dabei handelt es sich um allgemeine Grundsätze, nicht um einen detaillierten *Code of Conduct*. Er besteht aus 4 Säulen (IWF 2005, 11; vgl. FSF 2005b, 19):

- „*transparency and timely flow of information*“
- „*close debtor-creditor dialogue and cooperation to avoid restructuring*“
- „*good faith actions during debt restructuring*“
- „*fair treatment of all parties*“

Diese „*Principles*“ wurden von den Finanzministern der G-20 (2004) als „*good basis for strengthening crisis prevention and enhancing predictability of crisis management*“ begrüßt.

Aus neoliberal-marktradikaler Sicht wird eine freiwillige Regelung in Form allgemeiner Grundsätze, die Spielraum für flexible Einzelfall-Lösungen lässt, einem verbindlichen Insolvenzrecht vorgezogen. Aus regulatorischer Sicht kann ein freiwilliger *Code of Conduct* nicht das verbindliche Insolvenzrecht ersetzen. Er kann aber eine komplementäre Funktion haben (s.u.). Der Entwurf der „*Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring in Emerging Markets*“ enthält Pflichten für Staaten und Gläubiger. Er kann deshalb als „neoliberal/regulatorisch“ eingestuft werden.

Governance-Form	– <u>Öffentliche Regelung</u> : Empfehlung (G-7) <i>Steuerungsinstrument</i> : Überzeugung <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : keine – <u>Öffentlich-private Regelung</u> : Empfehlung (Entwurf) <i>Steuerungsinstrument</i> : Überzeugung <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : Koregulierung
Akteure	G-7, G-20, Organisationen der Finanzwirtschaft (IIF u.a.)
Mehrebenen	Politikformulierung auf globaler und transnationaler Ebene, transnationale Umsetzung
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	s.u. Gesamtbewertung (Teil 2, Kap. 2.4.6)

### 2.4.3 Vertragsklauseln (*Collective Action Clauses*)

Die Umschuldung von staatlichen Verbindlichkeiten wird durch vertragliche Bestimmungen erleichtert, die bereits bei Abschluss einer Finanzierung entsprechende Verfahren vorsehen. Die zentrale Regelung sind dabei sogenannte „*Collective Action Clauses*“ (CACs) in Anleiheverträgen.<sup>121</sup>

121 Daneben gibt es noch den Vorschlag einer „*Universal Debt-Rollover Option with a Penalty*“ in Kreditverträgen, der 1999 von 2 britischen Wissenschaftlern vorgeschlagen wurde: „*Schuldner können sich dafür entscheiden, einen Kredit bei Fälligkeit um drei oder sechs Monate zu verlängern, wobei der Preis für die Umschuldung (penalty) bereits bei Abschluss des Kreditvertrags festgesetzt wird.*“ (Dieter 2002, 38) Dadurch gewinnt der

CACs sind Bestimmungen, die einer qualifizierten Mehrheit (zumeist 75 %) der Anleihehalter die Änderung der Zahlungsbedingungen der Anleihe erlauben. Diese Klauseln werden von den meisten Staaten und Finanzmarktakteuren sowie dem IWF befürwortet (Dieter 2002, 41; Berensmann 2003, 26).

Sie können eingesetzt werden, wenn das Anleiherecht des Landes, an dem die Anleihe ausgegeben wird, dies zulässt. Die Entscheidung des emittierenden Staats über die Verwendung einer CAC hängt auch von der erwarteten Akzeptanz am Markt ab.<sup>122</sup> Zur Förderung der Akzeptanz von CACs wurden eine Reihe von Maßnahmen ergriffen: der IWF führte Gespräche mit Investoren, einige Industrieländer verwendeten in ihren eigenen Anleihen CACs (z.B. Italien, Österreich, Schweden), die G-10 haben Empfehlungen für die Ausgestaltung von CACs formuliert und mehrere Organisationen der Finanzwirtschaft haben eine Musteranleihe erarbeitet, die auf den G-10-Empfehlungen aufbaut.

In Großbritannien und Japan sind CACs seit einigen Jahren übliche Praxis. Anleihen nach New Yorker Recht, die den größten Teil der weltweit aufgelegten Anleihen von Schwellen- und Entwicklungsländern darstellen, enthalten seit 2003 zunehmend CACs. Dort wurden sie bis März 2005 zum Regelfall. In Deutschland sollen rechtliche Hindernisse, die eine Einführung von CACs behindern, im Jahr 2005 beseitigt werden (Griffith-Jones / Ocampo 2002, 23; Berensmann 2003, 26; IWF 2003, 43; IWF 2005, 4 ff.).

Sowohl aus neoliberaler als auch aus regulatorischer Sicht sind Regelungen zur Umschuldung erforderlich. Die CACs sind deshalb als „neolibe-

---

Schuldner im Falle einer Krise Zeit bis zur Fälligkeit der Verbindlichkeit und kann den Liquiditätsengpass verringern. Dieser Vorschlag spielt allerdings in der internationalen Diskussion über Instrumente zur Krisenlösung keine Rolle.

Eine weitere Möglichkeit zur Nutzung vertraglicher Bestimmungen für die Umschuldung sind sogenannte „*exit consents*“, die nach geltendem Recht eingesetzt werden können: Diese beinhalten die Änderung der nicht-zahlungsrelevanten Bestimmungen von Anleihen, die mit Zustimmung einer einfachen Mehrheit der Anleihehalter vom Schuldner durchgeführt werden können, um alte Anleihen weniger attraktiv zu machen und so Anreize für die Anleihebesitzer setzen, bei einer Umschuldung alte in neue Titel umzutauschen (Berensmann 2003, 31 ff.).

- 122 Die Befürchtung ist dabei, die CAC könne zu einem Risikoaufschlag führen. Die empirischen Befunde hierzu sind uneinheitlich (Berensmann 2003, 30). Bei der Einführung der CAC in New York wurde dies nicht beobachtet (IWF 2003, 43).

ral/regulatorisch“ einzustufen. Es handelt sich dabei um privatrechtliche Regelungen, die von IWF und Industrieländern durch Überzeugungsmaßnahmen gefördert werden. Unter anderem soll durch die Anwendung von CACs auch in den Anleihen von Industrieländern ein neuer Marktstandard geschaffen werden, wodurch ein finanzieller Negativanreiz für Entwicklungsländer verhindert werden soll.

<i>Governance-Form</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>Öffentliche Regelung</u>: Empfehlung, nationales Recht (als Voraussetzung der privaten Regelung)</li> <li><i>Steuerungsinstrumente</i>: Überzeugung, Verhinderung finanzieller Negativanreize</li> <li><i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i>: Lobbying</li> <li>– <u>Private Regelung</u>: Privatrechtliche Vertragsklausel, Empfehlung (Musteranleihe)</li> <li><i>Steuerungsinstrumente</i>: Überzeugung, gerichtliche Durchsetzbarkeit</li> <li><i>Rolle staatlicher Akteure</i>: siehe öff. Regelung</li> </ul>
Akteure	Emittierende Staaten, Investoren, Organisationen der Finanzwirtschaft, IWF, G-10
Mehrebenen	Transnational (Umsetzung beruht auf nationalem Anleiherecht)
Neolib?	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	s.u. Gesamtbewertung (Teil 2, Kap. 2.4.6)

#### 2.4.4 Notfall-Kreditlinien

Um zu verhindern, dass Liquiditätsengpässe eines Landes zu einer schweren Krise führen, sollen diese in Notfällen schnellen Zugang zu Liquidität haben, die deren kurzfristige Zahlungsfähigkeit sicherstellen soll. Dies ist eine Kernaufgabe des IWF. Als Antwort auf die Asienkrise hat er hierfür zwei neue Fazilitäten aufgelegt: die *Supplementary Reserve Facility* für Länder in Krisensituationen und die *Contingent Credit Line* zur Prävention von sich abzeichnenden Krisen (Griffith-Jones / Ocampo 2002, 11 f.; Dieter 2002, 52).

Seitens der regulatorischen Perspektive wird darüber hinaus ein internationaler „*Lender of last resort*“ gefordert, wie ihn die Zentralbanken im nationalen Rahmen darstellen. Der IWF müsste den Mitgliedsstaaten Liquidität ohne wirtschaftspolitische Auflagen sofort und in großem Umfang bereitstellen, sofern diese zur Zahlung eines Strafzinssatzes bereit sind und ausreichend

Sicherheiten für die Rückzahlung des Kredits bestehen. Über eine solche Regelung gibt es keine konkreten Verhandlungen (Dieter 2002, 52 ff.; vgl. Nunnenkamp 2001, 5 und 9). Aber auch die marktradikale Position einer Reduzierung der IWF-Kredite, um „*moral hazard*“ seitens der privaten Gläubiger zu reduzieren, konnte sich nicht durchsetzen (vgl. Nunnenkamp 2001, 38 und 52).

Zusätzlich zu den öffentlichen Liquiditätshilfen des IWF gibt es in einigen Fällen auch vorsorgliche Kreditlinien, die private Banken mit Schwellen- und Entwicklungsländern abgeschlossen haben. Auf diese Kreditlinien können die Länder bei Bedarf sofort und ohne weitere Verhandlungen zugreifen. Argentinien, Mexiko und Indonesien haben derartige Verträge mit privaten Banken abgeschlossen (Berensmann 2003, 15 ff.). Die Idee eines privaten Krisensicherungsfonds wurde nicht in konkreten Verhandlungen aufgegriffen (Dieter 2002, 41 f.).

Sowohl aus neoliberaler als auch aus regulatorischer Sicht sind Notfall-Kreditlinien von großer Bedeutung.<sup>123</sup> Auch wenn die weiterreichende Forderung nach einem „*lender of last resort*“ nicht umgesetzt wurde, sind die neuen IWF-Fazilitäten auch aus regulatorischer Perspektive ein wichtiger Beitrag für die bessere Bereitstellung von Liquidität in Krisen. Auch die privaten Kreditlinien können hierzu einen begrenzten Beitrag leisten. Die bestehenden Regelungen sind deshalb als „neoliberal/regulatorisch“ einzustufen.

<i>Governance-Form</i>	<p>– <u>Öffentliche Regelung</u>: Völkerrechtlicher Vertrag (Fazilitäten im Rahmen des IWF-Mandats)  <i>Steuerungsinstrument</i>: Finanzhilfen  <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i>: keine Informationen verfügbar</p> <p>– <u>Private Regelung</u>: privatrechtlicher Vertrag  <i>Steuerungsinstrument</i>: gerichtliche Durchsetzbarkeit  <i>Rolle staatlicher Akteure</i>: Vertragspartner</p>
Akteure	IWF, Staaten, Banken
Mehrebenen	Politikformulierung und Implementierung auf globaler Ebene/transnationaler Ebene
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	s.u. Gesamtbewertung (Teil 2, Kap. 2.4.6)

123 Die marktradikale Sicht wird hier nicht weiter berücksichtigt, da dies für die Überprüfung der zweiten Hypothese nicht erforderlich ist.

## 2.4.5 Regionale Regelungen

Auf regionaler Ebene gibt es Regelungen zur Bereitstellung von Liquidität in Krisenfällen sowie zum Austausch makroökonomischer Informationen zur Krisenprävention.

Zur Bereitstellung von Liquidität in Krisen dient das Chiang-Mai-Abkommen vom Mai 2000 zwischen den ASEAN-Staaten, China, Südkorea und Japan. Diese multilaterale Grundsatzvereinbarung wurde in der Folge durch eine Reihe bilateraler Vereinbarungen über Swap-Transaktionen (Währungstausch) umgesetzt. Für 90 % der vereinbarten Summen ist dabei eine Zustimmung des IWF vorgesehen. Dies stellt die Kohärenz zum IWF sicher<sup>124</sup> (Diehl / Nunnenkamp 2001, 23 ff.; Griffith-Jones / Ocampo 2002, 35; Dieter 2003, 22 ff.).

In Lateinamerika gibt es bereits seit mehreren Jahrzehnten einen Notfall-Fonds für die Andenpakt-Länder, der nun auch Costa Rica umfasst: den *Latin American Reserve Fund* (Griffith-Jones / Ocampo 2002, 35).

Zur Krisenprävention gibt es den „*ASEAN Surveillance Process*“, der Informationsaustausch und *Peer Review* vorsieht, sowie einige Initiativen zur makroökonomischen Koordinierung in Lateinamerika (Diehl / Nunnenkamp 2001, 23 ff.; Griffith-Jones / Ocampo 2002, 35).

Die regionalen Vereinbarungen sind komplementär zu den entsprechenden Regelungen auf globaler Ebene. Sie ermöglichen die Bereitstellung zusätzlicher Liquidität und entsprechen sowohl neoliberalen als auch regulatorischen Vorstellungen.

---

124 Dieter (2003, 27) befürchtet eine Schwächung des IWF, bezieht sich dabei aber nicht auf diese spezielle Regelung, sondern auf einen allgemeinen Trend zum isolierten regionenbezogenen Handeln in Asien.

Governance-Form	<i>(Tabelle nur für Chiang-Mai-Abkommen)</i> <u>Öffentliche Regelung</u> : Grundsatzvereinbarung (Soft Law) plus bilaterale Vereinbarungen (Völkerrechtliche Verträge oder Soft Law) <i>Steuerungsinstrument</i> : Finanztransaktionen (Swaps) <i>Rolle nichtstaatlicher Akteure</i> : keine
Akteure	Regierungsnetzwerk: ASEAN-Staaten plus China, Japan, Korea
Mehrebenen	Regionale Politikformulierung, bilaterale Umsetzung
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Komplementär zu IWF-Liquiditätshilfen

## 2.4.6 Gesamtbewertung

Ein verbindliches Insolvenzrecht ist momentan global nicht durchsetzbar. Deshalb konzentrieren sich die Bemühungen um eine bessere Lösung von Finanzkrisen, bei der die Privatwirtschaft stärker in die Verantwortung einbezogen werden soll, auf die Instrumente *Code of Conduct* und *Collective Action Clauses*. Diese leisten Teilfunktionen eines Insolvenzrechts, können es aber nicht ersetzen:

- Der *Code of Conduct* enthält Verfahrensgrundsätze für den Dialog zwischen Schuldern und Gläubigern, die auch ein Insolvenzrecht benötigt. Insofern ist er ein Baustein für ein Insolvenzrecht, auch wenn er mit Verhaltensregelungen außerhalb der Krisensituation eine zusätzliche Funktion bei der Krisenprävention haben kann. Er kann aber die Einbindung der privaten Gläubiger und ein geordnetes Verfahren aufgrund der Freiwilligkeit und Flexibilität im Unterschied zum Insolvenzrecht nicht garantieren (Berensmann 2003, 22 und 38 f.).
- Die *Collective Action Clauses* ermöglichen die verbindliche Einbindung der privaten Gläubiger in einem geordneten Verfahren bezogen auf eine Anleihe. Sie bieten aber kein Verfahren für eine mehrere Anleihen und Schuldarten umfassende Umschuldung, die das Insolvenzrecht unter Anwendung eines einheitlichen Rechtssystems leisten kann (Berensmann 2003, 22 und 29).

Die Regelungen zur Bereitstellung von Liquidität im Krisenfall auf globaler und regionaler Ebene ergänzen die Regelungen zur Umschuldung. Ohne eine Einbindung der privaten Gläubiger in die Umschuldung könnten sie zu einem „*Moral Hazard*“-Verhalten beitragen.



Die bestehenden Regelungen entsprechen stärker den neoliberalen Vorstellungen als den regulatorischen. Das verbindliche Insolvenzrecht ist eine zentrale regulatorische Forderung. Es kann durch einen freiwilligen *Code of Conduct* nicht ersetzt werden. Allerdings sind die zunehmende Verbreitung von CACs und die neuen IWF-Fazilitäten für Notfall-Liquidität auch aus regulatorischer Sicht ein wichtiger Beitrag zur Krisenbewältigung. Deshalb können die Regelungen noch als „neoliberal/regulatorisch“ eingestuft werden.

Governance-Form	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>Öffentliche Regelungen</u>: Völkerrechtlicher Vertrag, Soft Law, Empfehlung, nationales Recht  <i>Rolle Privater</i>: Lobbying  <i>Steuerungsinstrumente</i>: Finanzielle Unterstützung, Überzeugung</li> <li>– <u>Private Regelungen</u>: privatrechtlicher Vertrag, Empfehlung  <i>Steuerungsinstrumente</i>: Überzeugung, gerichtliche Durchsetzbarkeit  <i>Rolle Staaten</i>: rechtliche Voraussetzungen, Überzeugung</li> <li>– <u>Öffentlich-private Regelung</u>: Empfehlung  <i>Steuerungsinstrument</i>: Überzeugung  <i>Rolle Privater</i>: Koregulierung</li> </ul>
Akteure	IWF, G-7, G-10, G-20, Regionale Regierungsnetzwerke, Staaten, Organisationen der Finanzwirtschaft, Banken/Investoren, NROs
Mehrebenen	<p>Global: Formulierung und Implementierung von IWF-Fazilitäten für Liquidität, Formulierung von Empfehlungen (Code of Conduct, CACs)</p> <p>Regional: Formulierung ergänzender Arrangements zu IWF, die bilateral umgesetzt werden</p> <p>National: Rechtliche Rahmenbedingungen für CACs</p> <p>Transnational: Formulierung von Code of Conduct und Empfehlung zu CACs, Implementierung von CACs und privaten Notfall-Kreditlinien</p>
Inhalt	Neoliberal/regulatorisch
Kohärenz	Regelungen sind untereinander komplementär

## 2.5 Zusammenfassung

Welche (neuen) Regelungen gibt es zur Förderung der Stabilität des Finanzsystems?

Die **Regulierung der Finanzmärkte** erfolgt auf nationaler Ebene durch die jeweiligen Finanzaufsichtsbehörden. Diese arbeiten intensiv in Netzwerken zusammen, wodurch die nationale Finanzaufsicht international harmonisiert wird. In diesen Netzwerken wurden Regelungen zur Verbesserung der Stabilität des internationalen Finanzsystems eingeführt:

- Das *Financial Stability Forum* (FSF) hat mit seiner Standards-Initiative Prioritäten für die Umsetzung einheitlicher Mindeststandards in allen Bereichen der Finanzmarktregulierung gesetzt und fördert deren Einhaltung durch einen vom IWF durchgeführten, freiwilligen Überprüfungsmechanismus.
- Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht hat die Standards für die Risikovorsorge von Banken erhöht (Basel II).
- Ausgehend von einer Arbeitsgruppe des FSF wurden Elemente einer Regulierung von Hedge-Fonds geschaffen. Neben einer indirekten Regulierung durch eine von den nationalen Finanzaufsichtsbehörden überwachte, bessere Risikoanalyse der Kreditgeber gibt es eine Reihe freiwilliger Regelungen in Form von Empfehlungen von Organisationen und Netzwerken der Hedge-Fonds, der Kreditgeber und der Aufsichtsbehörden. Auf eine direkte, verbindliche Regulierung wurde verzichtet.

Eine bessere **Regulierung in Offshore-Finanzzentren (OFCs)** wurde durch eine Reihe von Regelungen erzielt, die diese OFCs unter Anpassungsdruck setzten:

- Die Initiative des FSF zu OFCs von 2000 hat die OFCs mit einer Mischung aus positiven und negativen Anreizen dazu bewegt, Schritte zur Verbesserung ihrer Regulierung, zum Teil mit technischer Unterstützung des IWF, einzuleiten und ihre Regelungen durch den IWF überprüfen zu lassen
- Die FATF erstellt seit 2000 eine schwarze Liste nichtkooperativer Länder und Territorien. Finanzinstitutionen müssen bei Geschäften mit diesen Ländern besondere Vorsichtsmaßnahmen ergreifen. Die FATF-Mitglieder können darüber hinaus „geeignete Gegenmaßnahmen“ ergreifen.

- Die OECD-Initiative zur Steuerharmonisierung erstellt seit 2002 eine Liste von „*Unco-operative Tax Havens*“, gegen die nach Ablauf einer Frist Sanktionen ergriffen werden sollen. Mit den kooperierenden OFCs wurde mit dem Mustervertrag für den Austausch von Steuerinformationen ein neuer globaler Standard erarbeitet, der bereits in einigen bilateralen Abkommen umgesetzt wurde.

Die Zahl der nichtkooperierenden OFCs ist gering.

Darüber hinaus wurden in der **Geldwäschebekämpfung** verbesserte Standards formuliert und neue regionale Netzwerke der Staaten zur gegenseitigen Überprüfung der Umsetzung dieser Standards sowie für technische Unterstützung geschaffen. Bei der **Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs** wurden innerhalb der OECD-Staaten schädliche „*preferential tax regimes*“ abgeschafft.

Zur **Stabilisierung der Wechselkurse** gibt es auf globaler Ebene keine neuen Regelungen:

- Die Diskussionen über eine Tobin-Steuer haben mit dem belgischen Gesetz zur Einführung einer Devisentransaktionssteuer von 2004 und im Rahmen der Initiative der „Lula-Gruppe“ für die Erhebung globaler Steuern zur Bekämpfung der Armut an Bedeutung gewonnen, aber bislang nicht zu einer global relevanten Regelung geführt.
- Zur Stabilisierung der Hauptwährungen gibt es nur in seltenen Fällen, in denen die Zentralbanken einvernehmlich ein Marktversagen feststellen, eine Ad-hoc-Kooperation.

Auf regionaler Ebene gibt es zunehmende währungspolitische Kooperation und Vereinbarungen über die Schaffung gemeinsamer regionaler Währungen. Diese haben jedoch keinen Einfluss auf die Stabilisierung der Wechselkurse der Hauptwährungen.

Zur **Lösung von Finanzkrisen** gibt es begrenzten Fortschritt:

- Ein verbindliches Insolvenzrecht für Staaten wurde nicht geschaffen. Stattdessen gibt es einen gemeinsam von Schwellenländern und Finanzwirtschaft erarbeiteten Entwurf für freiwillige „*Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring in Emerging Markets*“. Außerdem haben sich *Collective Action Clauses* in Staatsanleihen der Schwellen- und Entwicklungsländer als Marktstandard etabliert, die ein verbindliches Umschuldungsverfahren festlegen. Diese Regelungen erleichtern die Lösung von Verschuldungskrisen und verbessern die Ein-

bindung der privaten Gläubiger, ersetzen aber nicht ein umfassendes Insolvenzrecht.

- Ergänzt werden die neuen Umschuldungsregelungen durch neue IWF-Fazilitäten sowie regionale Vereinbarungen in Asien zur Bereitstellung von Notfall-Liquidität.

## Teil 3: Ergebnisse: Bewertung der Hypothesen

### 1 Regelungsstrukturen

#### 1.1 Zusammenfassung der empirischen Befunde und Bewertung der ersten Hypothese

Die zu überprüfende Hypothese lautet: Die Struktur der Regelungen ist geprägt durch „*Akteursvielfalt, Mehrebenenpolitik und Pluralismus an Governance-Formen*“ (Messner / Nuscheler 2003, 28). Diese Hypothese wird durch die empirischen Befunde in den zwei Regelungsfeldern bestätigt. Die genannten Strukturelemente spielen bei allen Regelungen eine wichtige Rolle.

Zur Überprüfung der „*Governance-Formen*“ wurden drei Dimensionen unterschieden: Regelungsform, Beteiligung anderer Akteure und Steuerungsinstrumente.

Bezüglich der **Regelungsform** (siehe Tabelle 4) gibt es im Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* überwiegend öffentliche Regelungen in Form von völkerrechtlichen Verträgen und nationalem Recht. Sie werden ergänzt durch eine Vielzahl von nichtverbindlichen öffentlichen, privaten und öffentlich-privaten Regelungen bei den transnationalen Regelungen für Unternehmen.

Im Regelungsfeld *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* werden bei der Regulierung der Finanzmärkte und bei den Regelungen zu Geldwäsche und Steuerwettbewerb überwiegend öffentliche Regelungen in Form von *Soft Law* auf globaler Ebene eingesetzt, die durch nationales Recht umgesetzt werden. Private Regelungen spielen nur bei Hedge-Fonds und bei den Regelungen zur Lösung von Finanzkrisen eine große Rolle.

Die **Einbeziehung anderer Akteure** (siehe Tabelle 5) erfolgt im Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* bei den Regelungen zu Handel und Investitionen durch Lobbying nichtstaatlicher Akteure, bei den allgemeinen Regelungen zu Umwelt und Sozialem auch durch engere Kooperationsformen (Koregulierung, Kooptation, Konsultation). Auch bei den transnationalen Regelungen gibt es enge Kooperation zwischen den verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

<b>Tabelle 4: Regelungsform</b>				
Regelungs- feld	Regelung	Öffentlich	Privat	Öffentlich- privat
Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen	Allg. Soziales	X		
	Allg. Umwelt	X		
	Handel – Umwelt	X		
	Handel – Soziales	X		
	Investitionen	X		
	Transnationale Regeln	X	X	X
Stabilisierung des inter- nationalen Finanzsystems	FSF-Standardsinitiative	X		
	Bankenregulierung	X		
	Hedge-Fonds	X	X	
	FSF-OFCs-Initiative	X		
	Geldwäsche	X	X	
	Steuer	X		
	Wechselkurse	X		
	Lösung v. Finanzkrisen	X	X	X

Im Regelungsfeld *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* gibt es je nach Regelung unterschiedlich intensive Kooperation. Zum Teil werden nichtstaatliche Akteure durch Konsultation eingebunden (Bankenregulierung, Geldwäsche), zum Teil beschränkt sich die Kooperation auf Lobbying (Insolvenzrecht, Hedge-Fonds). Bei den Hedge-Fonds wurde von den Staaten die Regelandrohung eingesetzt, um private Regelungen zu veranlassen. Es gibt einen Fall der Koregulierung (*Code of Conduct* bezüglich Finanzkrisen), aber auch weitgehend unbeeinflusste Entscheidungen bei den Wechselkursen. Insgesamt werden nichtstaatliche Akteure weniger intensiv einbezogen als im Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen*.

**Tabelle 5: Einbeziehung anderer Akteure**

Regelungs- feld	Regelung	Lob- by- ing	Kon- sul- ta- tion	Ko- op- ta- tion	De- le- ga- ti- on	Ko- regu- lie- rung	Re- gel- droh- ung	Mo- dera- tion
Soziale und ökolo- gische Regeln für Handel und multi- nationale Unterneh- men	Allg. Soziales					X		
	Allg. Umwelt	X	X	X				
	Handel – Umwelt	X						
	Handel – Soziales	X						
	Investitionen	X						
	Transnationale Regeln		X		X			X
Stabilisie- rung des internatio- nalen Finanz- systems	FSF-Standards- initiative (keine Informationen verfügbar)							
	Bankenregulie- rung	X	X					
	Hedge-Fonds	X					X	
	FSF-OFCs- Initiative (keine Informationen verfügbar)							
	Geldwäsche		X					
	Steuer (keine Informationen verfügbar)							
	Wechselkurse	X						
	Lösung von Finanzkrisen	X				X		

Die **Steuerungsinstrumente** (siehe Tabelle 6) im Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* umfassen das gesamte Spektrum an Möglichkeiten. Harte Steuerungsinstrumente zur Durchsetzung von Umwelt- und Sozialstandards sind jedoch die Ausnahme. Es gibt sie im Rahmen der NAFTA-Verträge und im unilateralen Handelsrecht der USA. Die Bedeutung der Schiedsgerichtsverfahren im Rahmen der

<b>Tabelle 6: Steuerungsinstrumente</b>							
Rege- lungsfeld	Regelung	Sank- tion	Ge- richt	Moni- toring	Fin. Anreiz	Techn. Unter- st.	Über- zeu- gung
Soziale und öko- logische Regeln für Han- del und multina- tionale Unter- nehmen	Allg. Soziales			X		X	
	Allg. Umwelt			X	X	X	
	Handel – Umwelt	X	X	X	X		
	Handel – Soziales	X		X	X		
	Investitionen		X		X		X
	Transnationale Re- geln			X			X
Stabilisie- rung des interna- tionalen Finanz- systems	FSF-Standards- initiative			X		X	X
	Bankenregulierung	X		X	X		
	Hedge-Fonds			X			X
	FSF-OFCs-Initiative	X		X		X	X
	Geldwäsche	X		X			X
	Steuer	X		X			X
	Wechselkurse						X
	Lösung von Finanz- krisen		X		X		X

WTO und der Investitionsschutzabkommen als Steuerungsinstrument zur Umsetzung von sozialen und ökologischen Regelungen ist ambivalent: Sie dienen in erster Linie der Umsetzung der Handels- und Investitionsregelungen. Soziale und ökologische Regelungen können dort als Beschränkung von Handels- und Investitionsrechten in Frage gestellt – aber auch verteidigt werden.

Im Regelungsfeld *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* wird ebenfalls das gesamte Spektrum von Steuerungsinstrumenten eingesetzt. Bei der Bankenregulierung und der Geldwäsche stehen harte Steuerungsinstrumente zur Verfügung: Im Rahmen der staatlichen Finanzaufsicht können Zwangsmaßnahmen des nationalen Rechts gegen Private angewendet werden.



<b>Tabelle 7: Akteursvielfalt<sup>125</sup></b>							
Rege- lungs- feld	Regelung	Staatliche Akteure			Nichtstaatl. Akteure		Poli- tik- netz- werke
		Staa- ten	Regie- rungs- netz- werke	Inter- nat. Orga- nisa- tionen	NROs	Wirt- schaft	
Soziale und öko- logische Regeln für Han- del und multinati- onale Unter- nehmen	Allg. Soziales	X		X	X	X	
	Allg. Umwelt	X		X	X	X	
	Handel – Umwelt	X		X	X	X	
	Handel – Soziales	X		X	X		
	Investitionen	X		X	X	X	
	Transnationale Regeln	X		X	X	X	X
Stabilisie- rung des internati- onalen Finanz- systems	FSF-Standards- initiative	X	X	X			
	Bankenregulie- rung	X	X		X	X	
	Hedge-Fonds	X	X			X	
	FSF-OFCs- Initiative	X	X	X			
	Geldwäsche	X	X		X	X	X
	Steuer	X	X				
	Wechselkurse	X	X	X	X		
	Lösung von Finanzkrisen	X	X	X	X	X	

125 Bei nichtstaatlichen Akteuren waren zu einigen Regelungen keine Informationen verfügbar (vgl. Tabelle 5).

Bei der Krisenbewältigung und der Regulierung der Hedge-Fonds bedienen sich die Staaten im Verhältnis zu Privaten vor allem der Überzeugung. Im Verhältnis zwischen Staaten gibt es sowohl die Möglichkeit von Sanktionen (FSF-Initiative zu Offshore-Finanzzentren, Steuerwettbewerb) als auch Monitoring und technische Unterstützung. Die Steuerungsinstrumente sind insgesamt härter als im Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen*.

In beiden Regelungsfeldern konnte eng verbunden mit der „Regelungsform“ und der „Einbeziehung anderer Akteure“ auch eine große **Akteursvielfalt** beobachtet werden (siehe Tabelle 7). Verschiedene staatliche Akteure (Staaten, Regierungsnetzwerke, Internationale Organisationen) und nichtstaatliche Akteure (NROs, Wirtschaft und deren Organisationen/Verbände) waren an den Regelungen beteiligt. Politiknetzwerke von NROs und Unternehmen sowie trilaterale Politiknetzwerke spielten bei den transnationalen Regeln im Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* eine wichtige Rolle. Bei der *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* gab es nur bei den Geldwäscheregelungen ein Politiknetzwerk von Unternehmen und NROs.

**Mehrebenenpolitik** (siehe Tabelle 8) gibt es im Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* in Form von öffentlichen Regelungen auf allen Ebenen (global-regional-bilateral-national), die sich ergänzen. Die transnationalen Regelungen für Unternehmen ergänzen wiederum die staatlichen Regelungen. Im Verhältnis von Formulierung zu Umsetzung der Regelungen überwiegt die traditionelle Form der Umsetzung internationaler Verpflichtungen auf nationaler Ebene. Der Beitrag der internationalen Ebenen bei der Umsetzung besteht überwiegend in Monitoring und technischer Unterstützung. In den NAFTA-Verträgen gibt es zudem ein gerichtsähnliches Verfahren.

Im Regelungsfeld *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* gibt es bei den Regelungen zu Liquidität in Krisenfällen, Wechselkursen und Geldwäsche öffentliche Regelungen auf globaler und regionaler Ebene, die sich ergänzen. Insgesamt werden die Regelungen v.a. auf globaler Ebene vereinbart und auf nationaler Ebene umgesetzt. Die internationalen Ebenen spielen bei der Umsetzung v.a. in Form von Monitoring eine Rolle.

<b>Tabelle 8: Mehrebenenpolitik</b> (F = Formulierung, I = Implementierung)						
Regelungsfeld	Regelung	Global	Regional	Bilateral	National	Transnational
Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen	Allg. Soziales	F, I			I	
	Allg. Umwelt	F, I			I	
	Handel – Umwelt	F, I	F, I	F	F, I	
	Handel – Soziales		F, I	F	F, I	
	Investitionen	F	F	F	I	I
	Transnationale Regeln	F				F, I
Stabilisierung des internationalen Finanzsystems	FSF-Standardsinitiative	F, I				
	Bankenregulierung	F			I	
	Hedge-Fonds	F			I	F, I
	FSF-OFCs-Initiative	F, I			I	
	Geldwäsche	F, I	I		I	F, I
	Steuer	F		I	I	
	Wechselkurse	F	F, I		F, I	
	Lösung von Finanzkrisen	F, I	F	I	F, I	F, I

## 1.2 Einordnung der empirischen Befunde in den Kontext der theoretischen Diskussion über *Global Governance*

Die erste Hypothese fasst den Kern der theoretischen Diskussion über die Struktur von *Global Governance* zusammen, der die **Existenz** neuer *Governance*-Formen betrifft. In der theoretischen Diskussion werden darüber hinaus auch Aussagen über die **Bedeutung** der neuen *Governance*-Formen getroffen, bei denen es um eine Gewichtung der Rolle staatlicher und nichtstaatlicher Regelungen geht:

- Auf der einen Seite betont Anne-Marie Slaughter (1997 und 2004) die zentrale Rolle von Regierungsnetzwerken für *Global Governance*. Sie geht davon aus, dass im Gegensatz zur Vorstellung eines nach außen einheitlich auftretenden Staates, der völkerrechtlich verbindliche Verträge abschließt, die informelle Zusammenarbeit von staatlichen Institu-

tionen mit den Institutionen der anderen Staaten in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich an Bedeutung gewinnt. Sie grenzt dies explizit von Regelungen durch eine stärkere Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure ab, da sie bei diesen Legitimationsdefizite sieht.

- Auf der anderen Seite betont eine Reihe von Autoren die gewachsene Bedeutung nichtstaatlicher Akteure. So spricht z.B. Jessica Mathews (1997) von einem „*power shift*“, Brühl et al. (2001) konstatieren eine „Privatisierung der Weltpolitik“ und Held / McGrew (2002, 10) vermuten eine „*relocation of authority from public to quasi-public, and to private, agencies*“. Auch die These der zentralen Bedeutung von „*global public policy networks*“ für die Lösung globaler Probleme (Reinicke / Deng 2000) ist Teil dieser Interpretation der neuen Regelungsstrukturen.

Die empirischen Befunde zur ersten Hypothese ermöglichen eine Bewertung dieser Aussagen für die untersuchten Regelungsfelder. Diese weisen unterschiedliche Regelungsstrukturen auf:

- Bei der *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* sind Regierungsnetzwerke der mit der Finanzaufsicht betrauten Institutionen der staatlichen Exekutive von zentraler Bedeutung (FSF, Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, FATF, Global Tax Forum etc.). Die Regelungen werden in Form von *Soft Law* und nicht in Form völkerrechtlicher Verträge getroffen. Die Rolle nichtstaatlicher Akteure ist relativ gering und besteht überwiegend in Versuchen der Einflussnahme auf staatliche Entscheidungsträger (Lobbying). Die Regelungsstrukturen in diesem Regelungsfeld entsprechen den Vorstellungen von Anne-Marie Slaughter.
- Bei den *Sozialen und ökologischen Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* hingegen spielen informelle Regierungsnetzwerke keine Rolle bei der Regelsetzung.<sup>126</sup> Die öffentlichen Regelungen bestehen aus einem Mehrebenensystem von klassischen völkerrechtlichen Verträgen. Nichtstaatliche Akteure spielen in diesem Regelungsfeld eine wichtige Rolle: Sie sind zum Teil eng in die Formulierung öffentlicher Regelungen eingebunden und haben zudem private Regelungen aufgestellt. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Privatisierung im Sinne von „*relocation of authority*“ (Held / McGrew 2002, 10), sondern um eine komplementäre Funktion transnationaler Regelungen zu den öffentlichen Regelungen auf nationaler und internationaler Ebene. Private Re-

---

126 Allerdings gibt es diesbezüglich Regierungsnetzwerke für die Implementierung: Slaughter (2004, 17) bezeichnet beispielsweise die Implementierungsstruktur für das NAFTA-Umweltabkommen als „*enforcement network*“.

gelingen sollen dabei die Einhaltung bestimmter Standards gewährleisten, in denen es keine hinreichenden öffentlichen Regelungen gibt bzw. in denen öffentliche Regelungen vom Staat nicht hinreichend umgesetzt werden. Bei dieser Art von Regelungen gibt es in den letzten Jahren eine große Dynamik. Das Regelungsfeld entspricht somit mehr den Vorstellungen einer größeren Bedeutung nichtstaatlicher Akteure für *Global Governance* als denen von Anne-Marie Slaughter. Allerdings ist die Bedeutung der nichtstaatlichen Akteure und Regelungen geringer, als es der Begriff „Privatisierung“ nahe legt.<sup>127</sup>

Bei der Bewertung der Bedeutung unterschiedlicher Regelungsstrukturen für *Global Governance* sind somit differenzierte, politikfeldspezifische Aussagen erforderlich.<sup>128</sup> Im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners in den beiden Regelungsfeldern können aber zwei allgemeine Beobachtungen formuliert werden, die allerdings der Überprüfung in anderen Regelungsfeldern bedürfen:

- Staatliche Akteure und öffentliche Regelungen bleiben im Rahmen von *Global Governance* von zentraler Bedeutung, auch wenn der Einfluss nichtstaatlicher Akteure und privater Regelungen (je nach Regelungsfeld unterschiedlich) gewachsen ist.<sup>129</sup>
- Nationale Regelungen sind zunehmend eingebettet in **politikfeldspezifische inter- und transnationale Regelnetze**<sup>130</sup> (vgl. Braithwaite / Dra-

---

127 Der Begriff Privatisierung beinhaltet die Vorstellung, dass Privates **an die Stelle** von vormals Öffentlichem tritt (z.B. Privatisierung von Staatseigentum).

128 Dieses Ergebnis kann nicht überraschen: Auch im nationalen Rahmen ist die Regelungsstruktur in verschiedenen Sektoren (und verschiedenen Ländern) unterschiedlich. So ist z.B. die Bankenregulierung im Vergleich zur Umweltpolitik ein Gebiet mit geringer öffentlicher Beteiligung.

129 O'Brien et al. (2000, 207) verwenden in ihrer Analyse der Interaktion von internationalen Wirtschaftsorganisationen (IWF, WTO, Weltbank) mit NRO den Begriff „*complex multilateralism*“ im Sinne von „*movement away from a multilateralism based primarily on the activity of states*“. Während sie aber feststellen, dass „*states remain key actors and it is not yet established to what degree or in what areas they will cede decision-making authority*“ (ebd.), bleiben in den Regelungsfeldern dieser Arbeit die Regierungen **die** zentralen Akteure und geben keine Kompetenzen ab.

130 Braithwaite / Drahos (2000a, 550 ff. und 2000b, 19 f.) verwenden den Begriff „*regulatory web*“ z.T. in diesem Sinn, beziehen ihn aber nicht systematisch auf die Regelungsstrukturen. Ihr Hauptinteresse gilt Handlungsstrategien zur Beeinflussung von Regelungen. Deshalb sprechen sie unter der Überschrift „*regulatory webs*“ auch von „*web of influence*“, „*web of dialogue*“ und „*web of reward and coercion*“. Für ein einziges Beispiel (Regulie-

hos 2000b, 19 f.). Innerhalb solcher Regelnetze können Regelungen, die für sich betrachtet „schwach“ wären, durch das Zusammenwirken mit anderen Regelungen an Bedeutung gewinnen (Braithwaite / Drahos 2000b, 20).

Diese Bewertung der theoretischen Diskussion über die Gewichtung staatlicher und nichtstaatlicher Regelungen ist in zwei Punkten zu qualifizieren:

- Die Gewichtung der Bedeutung der Regelungen in der vorliegenden Arbeit beruht auf dem *Inhalt* einer Regelung im Verhältnis zur Gesamtheit der Regelungen im jeweiligen Regelungsfeld. Eine Gewichtung auf Grundlage der *Effektivität* der Regelungen ist eine wichtige Aufgabe für weitere Forschung, um ein Verständnis für das tatsächliche Zusammenwirken unterschiedlicher Regelungen in der Praxis zu gewinnen.
- Die zwei Regelungsfelder der vorliegenden Arbeit könnten nicht-repräsentativ für die Gesamtheit der Regelungsfelder sein, während die These der Regierungsnetzwerke und die These der „Privatisierung“ auf einer größeren Auswahl von (repräsentativeren) Regelungsfeldern beruhen könnten. Betrachtet man jedoch die empirischen Grundlagen der Arbeiten von Slaughter (2004) und Brühl et al. (2001), so fällt auf, dass die zwei Thesen weitgehend auf unterschiedlichen Regelungsfeldern beruhen. Außerdem verorten sie die von ihnen betrachteten Regelungen nicht systematisch im gesamten Regelungsfeld.<sup>131</sup> Dies bestätigt die Erfordernis einer differenzierten Betrachtung nach Regelungsfeldern und der Gewichtung einzelner Regelungen innerhalb eines Regelungsfeldes.

Ein weiterer Diskussionspunkt in der theoretischen Literatur betrifft die Bedeutung der Steuerungsinstrumente für die Regeldurchsetzung. Hier stehen sich drei Sichtweisen gegenüber (Zangl 1999, 9 ff.):

- Die „*Enforcement School*“ hält Sanktionen für erforderlich, um Regelungen durchzusetzen.

---

zung der Meeresschifffahrt) visualisieren sie eine Regelungsstruktur in Form eines Regelnetzes (Braithwaite / Drahos 2000a, 427).

- 131 Slaughter (2004) betrachtet z.B. Finanzregulierung, Wettbewerbskontrolle und Verbrechenbekämpfung; Brühl et al. (2001) z.B. Medien, Not- und Entwicklungshilfe und Umweltpolitik. Es gibt allerdings auch einige wenige punktuelle Überschneidungen, wie zum Beispiel den *Global Compact*. Im Finanzsektor betrachten sie unterschiedliche Teilaspekte: Banken- und Wertpapieraufsicht (Slaughter 2004) sowie Rating-Agenturen (Brühl et al. 2001).

- Die „*Management School*“ sieht in weichen Steuerungsinstrumenten wie Monitoring und technischer Unterstützung das geeignete Mittel, um die Einhaltung von Regelungen zu bewirken.
- Die „*Adjudication School*“ hält eine Klarstellung von Regelungsinhalten durch gerichtliche Verfahren für zentral.

Zur zentralen Frage dieser Diskussion nach der Effektivität der Steuerungsinstrumente kann die vorliegende Arbeit nichts beitragen. Aber sie enthält Hinweise, dass dabei auch die Regelungsfelder von Bedeutung sind: Bei der Stabilisierung des internationalen Finanzsystems spielen im Unterschied zu den Handelsregelungen gerichtliche Verfahren im Verhältnis zwischen den Staaten keine Rolle.<sup>132</sup>

## 2 Regelungsinhalte

### 2.1 Zusammenfassung der empirischen Befunde und Bewertung der zweiten Hypothese

Die zu überprüfende Hypothese lautet: Die Regelungen sind neoliberalen Inhalts. Sie umfasst zwei Aussagen: a) die existierenden Regelungen entsprechen den Vorstellungen der neoliberalen Perspektive und b) Regelungen, die von den Kritikern der neoliberalen Perspektive (d.h. von der regulatorischen Perspektive) gefordert werden, gibt es nicht. Diese Hypothese wird durch die empirischen Befunde in den zwei Regelungsfeldern nur teilweise bestätigt (siehe Tabelle 9). Sie bedarf einer differenzierten Bewertung.

In Teil 1 wurde die Hypothese so operationalisiert, dass unter „neoliberal“ nicht nur marktradikale Regelungen verstanden werden, die ausschließlich der Ausweitung von Märkten und Wettbewerb bzw. der Beschränkung der staatlichen Handlungsfreiheit dienen. Aus Sicht des „gemäßigten“ Neoliberalismus gibt es auch Bedarf für eine Regulierung der Märkte. Bei Verwendung dieser Definition ist der Inhalt der überwiegenden Zahl von Regelungen sowohl mit der neoliberalen als auch mit der regulatorischen Perspektive vereinbar.

---

132 Es lagen keine Hinweise über eine grundsätzlich unterschiedliche Effektivität dieser Regelungen vor (das müsste bei einer Vertiefung der Thematik natürlich überprüft werden).

<b>Tabelle 9: Inhalt der Regelungen</b>				
Regelungsfeld	Regelung	Nur neo-liberal	Beide	Nur regulatorisch
Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen	Allg. Soziales		X	
	Allg. Umwelt		X	
	Handel – Umwelt			X
	Handel – Soziales			X
	Investitionen	X		
	Transnationale Regeln		X	
Stabilisierung des internationalen Finanzsystems	FSF-Standardsinitiative		X	
	Bankenregulierung		X	
	Hedge-Fonds	X		
	FSF-OFCs-Initiative		X	
	Geldwäsche		X	
	Steuer		X	
	Wechselkurse	X		
	Lösung von Finanzkrisen		X	

In den wenigen Fällen, in denen die regulatorische und die neoliberale Perspektive grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen haben, wurde nahezu keine Regelung der regulatorischen Perspektive verwirklicht. Die einzige Ausnahme sind die Umwelt- und Sozialstandards in regionalen, bilateralen und unilateralen Handelsregelungen. Auf der anderen Seite gibt es mehrere Regelungen, die nur der neoliberalen Perspektive entsprechen: Hedge-Fonds, Investitionsschutzregelungen, Wechselkurse.

Die neoliberale Perspektive dominiert also die Inhalte in dem Sinn, dass es fast nur Regelungen gibt, die ihren Vorstellungen entsprechen. In diesem Sinn trifft die Hypothese weitgehend zu. Umgekehrt heißt dies aber nicht, dass es keine aus Sicht der regulatorischen Perspektive erforderlichen Regelungen gibt. Die meisten Regelungen entsprechen auch den regulatorischen Vorstellungen. Versteht man die Hypothese also im Sinne von **ausschließlich** neoliberalen Regelungen, so trifft sie nicht zu.



## 2.2 Einordnung der empirischen Befunde in den Kontext der theoretischen Diskussion über *Global Governance*

Die zweite Hypothese drückt den Kern der theoretischen Diskussion über die „richtigen“ Inhalte von *Global Governance* aus, bei der es um Regelungen für die Wirtschaft geht, die nicht nur der Liberalisierung und weltweiten Integration der Märkte dienen, sondern am Ziel einer nachhaltigen Entwicklung in Industrie- und Entwicklungsländern ausgerichtet sein sollen. Hierzu werden Regelungen zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems sowie soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen gefordert.

Die Arbeit hat gezeigt, dass es viele Regelungen zur Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte und zur Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Standards gibt, die nicht der Liberalisierung der Märkte dienen und auch von den Kritikern des Neoliberalismus gefordert werden. Viele dieser Regelungen sind jüngeren Datums.

Das bei Globalisierungskritikern überwiegende Verständnis des Neoliberalismus als einer ausschließlich auf freie Märkte fokussierten Sichtweise ist für die Bewertung konkreter Regelungen zu undifferenziert. Die Gleichsetzung von Neoliberalismus mit Marktradikalismus entspricht nicht den in der Realität vertretenen Positionen. Nachdem bis zu Beginn der 90er Jahre der Marktradikalismus mit seinem einseitigen Fokus auf Deregulierung und Liberalisierung dominierte, haben die differenzierteren Positionen des gemäßigten Neoliberalismus im Zeitverlauf an Gewicht gewonnen. Dadurch gibt es eine Konvergenz zwischen neoliberalen und regulatorischen Vorstellungen über die erforderlichen Regelungen in den untersuchten Regelungsfeldern. Diese entsteht nicht – wie Vertreter einer globalisierungskritischen Perspektive unterstellen könnten – aus einer Anpassung der regulatorischen Forderungen an den Neoliberalismus, sondern durch eine Annäherung neoliberaler Positionen an regulatorische Vorstellungen. Im Finanzsektor spielte bei diesem Veränderungsprozess die Asienkrise eine zentrale Rolle. Zuvor nur von regulatorischer Seite erhobene Forderungen wie zum Beispiel nach einem geregelten Umschuldungsverfahren für Staaten oder einer besseren Regulierung

von Offshore-Finanzzentren wurden nun auch von neoliberaler Seite unterstützt.<sup>133</sup>

Eine generelle Konvergenz der beiden Perspektiven kann daraus aber nicht geschlossen werden. Die untersuchten Regelungsfelder betreffen die Regulierung des Wirtschaftsprozesses. Hierbei sind die Unterschiede zwischen (gemäßigt) neoliberalen und regulatorischen Positionen vergleichsweise gering, wobei dies für jede einzelne Regelung variierte. In anderen Regelungsfeldern wie z.B. der Industriepolitik, der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme oder der Entwicklungspolitik sind die Unterschiede zwischen neoliberaler und regulatorischer Perspektive größer. Deshalb ist eine Überprüfung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Perspektiven für jede einzelne Regelung erforderlich.

Die Auswahl der im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersuchten Regelungen für die Wirtschaft beruhte auf der theoretischen Diskussion über die „richtigen“ Inhalte von *Global Governance* – deren Eignung zur Problemlösung wurde nicht überprüft. Insbesondere das Gewicht der Regelungen zur *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* und der *sozialen und ökologischen Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* im Verhältnis zu den Auswirkungen von Liberalisierungspolitiken konnte nicht beurteilt werden. Aus neoliberaler Sicht führt die Liberalisierung von Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu einer Zunahme des weltweiten Wohlstands, die mit einer geographischen Umverteilung wirtschaftlicher Aktivitäten einhergeht. Aus regulatorischer Sicht hingegen gibt es Bedenken gegen die politischen und ökonomischen Folgen einer vollständigen globalen Integration der Märkte. Sie plädieren deshalb für eine „*thin*“ *version of globalization*“ (Rodrik 2002a, 18). Der Dissens zwischen neoliberaler und regulatorischer Perspektive in dieser Frage ist nicht, dass offene Märkte ökonomische, soziale und ökologische Regelungen brauchen, sondern **wieviele** Offenheit erstrebenswert ist. In dieser Frage besteht weiterer Forschungsbedarf.

---

133 Diese Beobachtung legt nahe, dass Ideen für das Zustandekommen von Regelungen eine wichtige Rolle spielen (vgl. Zürn 1997, 53; Scharpf 2000, 8).

### 3 Gesamtstruktur

#### 3.1 Zusammenfassung der empirischen Befunde und Bewertung der dritten Hypothese

Die zu überprüfende Hypothese lautet: Die Gesamtheit der Regelungen ist fragmentiert und inkohärent. Diese Hypothese entspricht nur in geringem Maße den empirischen Beobachtungen in den untersuchten Regelungsfeldern (siehe Tabelle 10).

Zutreffend ist zwar die Beobachtung einer strukturellen Fragmentierung der Regelungen. Diese Fragmentierung kommt in der Vielfalt der *Governance*-Formen zum Ausdruck, die bereits im Rahmen der ersten Hypothese empirisch überprüft wurde: Die Regelungen betreffen unterschiedliche Regelungsgegenstände und werden von unterschiedlichen Akteuren in unter-

<b>Tabelle 10: Kohärenz</b>				
Regelungsfeld	Regelung	Komple- mentär	Überschnei- dung: Kom- patibel	Überschnei- dung: Kon- fligierend
Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen	Allg. Soziales	X		
	Allg. Umwelt			X
	Handel – Umwelt			X
	Handel – Soziales		X	
	Investitionen			X
	Transnationale Regeln		X	
Stabilisierung des inter- nationalen Finanzsystems	FSF-Standardsinitiative		X	
	Bankenregulierung		X	
	Hedge-Fonds		X	
	FSF-OFCs-Initiative		X	
	Geldwäsche		X	
	Steuer		X	
	Wechselkurse	X		
	Lösung von Finanzkrisen	X		

schiedlicher Form beschlossen. Es gibt zwar einzelne Inkohärenzen, aber eine weitgehende Inkohärenz im Sinne eines zentralen Merkmals der Gesamtheit der Regelungen kann nicht festgestellt werden.

Innerhalb des Regelungsfelds *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* gibt es eine große Kohärenz zwischen den einzelnen Regelungen. Es gibt zwar viele Überschneidungen, doch die Regelungsinhalte stehen nicht in Konflikt zueinander, sie sind kompatibel. So unterstützen z.B. die Standards-Initiative und die OFCs-Initiative des *Financial Stability Forums* (FSF) beide die Umsetzung von Regelungen zur Bankenregulierung und zur Geldwäsche, und bei den Regelungen bezüglich Hedge-Fonds wird auch auf das Instrument der Bankenregulierung zurückgegriffen. Die verschiedenen Teilregelungen zu den Wechselkursen und zur Lösung von Finanzkrisen haben jeweils unterschiedliche Regelungsgegenstände und sind deshalb zueinander komplementär. Die Kohärenz wird durch die Existenz regelungsübergreifender Regierungsnetzwerke wie dem FSF gefördert.

Innerhalb des wesentlich heterogeneren Regelungsfelds *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen*, das mehrere „*issue areas*“ umfasst, gibt es im Vergleich zum Finanzsystem eine geringere Kohärenz. Zwischen den einzelnen Regelungen gibt es viele Überschneidungen mit zum Teil konfligierenden Inhalten, zum Beispiel innerhalb der allgemeinen Umweltregelungen, zwischen dem Eigentumsschutz in Investitionsverträgen und Sozial- und Umweltregelungen sowie hinsichtlich der Regelungen über handelsbezogene Maßnahmen in Umweltverträgen und den WTO-Regelungen.<sup>134</sup> Allerdings stehen die Regelungsinhalte in den meisten Fällen von Überschneidungen nicht in Konflikt zueinander, sondern sind zueinander kompatibel.<sup>135</sup> Die meisten Regelungen zu Handel und Sozialem, aber auch zu Handel und Umwelt ergänzen sich. Auch die transnationalen Regelungen haben überwiegend compatible Inhalte. Insgesamt betrachtet ist Inkohärenz in diesem Regelungsfeld kein dominierendes Merkmal.

---

134 Die Bewertung der Kohärenz hängt auch von der jeweiligen Perspektive ab: Aus neoliberaler Sicht ist z.B. ein starker Eigentumsschutz in Investitionsverträgen, der staatlichen Handlungsspielraum bei Umwelt- und Sozialregelungen einschränkt, weniger inkohärent als aus regulatorischer Perspektive.

135 In der Tabelle wurde dargestellt, wo es konfligierende Überschneidungen gibt. *Wie viele* konfligierende Überschneidungen es im Verhältnis zu kompatiblen Überschneidungen oder komplementären Inhalten gibt, drückt die Tabelle nicht aus.

Zwischen den beiden Regelungsfeldern konnten keine Inkohärenzen festgestellt werden. Sie betreffen klar abgegrenzte, unterschiedliche Regelungsgegenstände.<sup>136</sup>

### 3.2 Einordnung der empirischen Befunde in den Kontext der theoretischen Diskussion über *Global Governance*

Die dritte Hypothese beinhaltet die Suche in der theoretischen *Global Governance*-Diskussion nach einer Beschreibung der Gesamtheit der Regelungen und nach einer Erhöhung der Kohärenz zwecks besserer Problemlösung.

Held / McGrew (2002, 10) drücken das verbreitete Unbehagen an einer fragmentierten Regelungsstruktur mit dem Bild eines „*new medievalism*“ aus:

*“This relocation and delegation of political authority between the various layers of governance has created what some refer to as a ‘new medievalism’ since it resembles the complexity of competing jurisdictions, porous administrative boundaries and multiple levels of political authority which characterized medieval Europe. Global governance embodies a complex patchwork of overlapping jurisdictions, generating ambiguities about the principal location of authority and political responsibility. This is particularly evident where conflicts of legal or regulatory principles occur – should global, regional, national or local rules take precedence and how is this to be decided?”*

Die Analyse der beiden in der vorliegenden Arbeit untersuchten Regelungsfelder bestätigt diese Sichtweise nicht. Zwar gibt es Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen, doch bedeutet dies keine Verschiebung von politischer Entscheidungskompetenz. In den internationalen Regierungnetzwerken für die *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* liegt die Entscheidungskompetenz bei den nationalen Behörden. Im Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* ist die Möglichkeit bilateraler und regionaler Handelsabkommen im WTO-Recht veran-

---

136 Diese Aussage bezieht sich auf das Regelungsfeld *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems*. Instabile Finanzmärkte können Sozial- und Umweltregelungen negativ beeinflussen. Deshalb sind die Ziele der zwei Regelungsfelder kohärent. Es gibt auch positive Einflüsse der Finanzmärkte auf Umwelt- und Sozialstandards durch das wachsende „*Socially Responsible Investment*“. Dies betrifft jedoch die Finanzmärkte im Allgemeinen und ist nicht Teil des untersuchten Regelungsfelds.

kert (Art. XXIX GATT). Die vielen bilateralen und regionalen Abkommen zum Investitionsschutz werden von den beteiligten Staaten beschlossen, denen auch die Koordination der unterschiedlichen vertraglichen Verpflichtungen obliegt. Zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gibt es keine Verschiebung von politischer Autorität (s.o. Teil 3, Abschnitt 1.2). Die inhaltlichen Konflikte zwischen den verschiedenen Regelungen sind begrenzt. Das von Held / McGrew verwendete Bild eines „*new medievalism*“ trifft deshalb nicht zu.<sup>137</sup>

Das Bild eines „*Patchwork*“ beschreibt hingegen treffend die Gesamtstruktur der Regelungen, wenn der Begriff wertneutral verstanden wird. Negativ wäre ein „*Patchwork*“ nur im Falle einer unsystematischen Aneinanderreihung von Regelungen (vgl. Messner / Nuscheler 1996, 26). In der vorliegenden Arbeit wurde gezeigt, dass die Vielzahl von Regelungen auf verschiedenen Ebenen und zu unterschiedlichen Gegenständen überwiegend in einem systematischen Zusammenhang stehen und sich gegenseitig ergänzen.<sup>138</sup> Die Zusammenhänge bestehen dabei vor allem innerhalb eines Sektors, aber es gibt auch Verbindungen zwischen den sektoralen Regelnetzen.<sup>139</sup> Im Regelungsfeld *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen*, das im Unterschied zum Regelungsfeld *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* nicht sektoral definiert ist, wurden in der vorliegenden Arbeit diese Verbindungen in den Mittelpunkt gestellt, auch hier sind aber die sektoralen Zusammenhänge innerhalb der Handelsregeln und der Investitionsregeln stärker ausgeprägt.

In der theoretischen *Global Governance*-Diskussion wird an den überwiegend sektoral strukturierten Regelnetzen kritisiert, dass die Beziehungen zwischen den Regelungsfeldern zugenommen hätten, was zu Kohärenzprob-

---

137 Eine zunehmende funktionale Differenzierung, die sich im veränderten Verhältnis von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren niederschlägt, ist zudem ein Kennzeichen von gesellschaftlicher Modernisierung und nicht von „*medievalism*“ (vgl. Wolf 2005, 5).

138 Systematisch heißt dabei nicht „Teil eines Systems“ – die Zusammenhänge sind weniger stark als in einem System im Sinne von „organisiertes Ganzes“ (Mayntz 2000, 18 f.).

139 Das dem UN-System zugrunde liegende Prinzip sektoral spezialisierter Institutionen trifft insgesamt auf die *Global Governance*-Strukturen zu: „*The United Nations system is based on the principle of decentralized functional coordination. Intergovernmental organizations are sectoral in nature and their governance is the responsibility of different ministries of national governments.*“ (World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 120)

lemen führe (Keohane / Nye 2000, 28 ff.). In den Regelungsfeldern der vorliegenden Arbeit konnte aufgrund der Analyse der Regelungsinhalte aber nur eine begrenzte Zahl von Kohärenzproblemen festgestellt werden.<sup>140</sup> Diese betrafen die *sozialen und ökologischen Regeln für Handel und multinationale Unternehmen*.<sup>141</sup>

Auch für andere Regelungsfelder, die nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit waren, findet sich in der *Global Governance*-Literatur nur eine begrenzte Zahl von Hinweisen über Inkohärenzen (Rodrik 2001; Messner / Nuscheler 2003, 46 f.; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 78). Hierzu zählen u.a. das Verhältnis von Handelspolitik und Entwicklungspolitik (z.B. Agrarprotektionismus der Industrieländer, Beschränkung entwicklungspolitischer Handlungsmöglichkeiten durch die WTO), das Verhältnis zwischen dem Schutz geistigen Eigentums im Rahmen des TRIPS-Abkommens und der Gesundheitspolitik (z.B. Kosten für AIDS-Medikamente in Entwicklungsländern) sowie das Verhältnis zwischen dem Schutz geistigen Eigentums (TRIPS) und dem Schutz traditionellen Wissens und genetischer Ressourcen im Biodiversitätsabkommen.

Dies legt die Vermutung nahe, dass Inkohärenz zwar in speziellen Fällen ein wichtiges Problem auch in anderen Regelungsbereichen ist, dass es sich aber auch dort nicht um ein dominierendes Merkmal handelt. Diese Vermutung müsste durch eine systematische Bestandsaufnahme von Kohärenzproblemen überprüft werden. Um zu beurteilen, inwieweit es im Bereich von *Global Governance* mehr Inkohärenz als in der nationalen Politik gibt, sind empirische Untersuchungen der Politikinkohärenz in Nationalstaaten erforderlich.

Die Bewertung der Kohärenz kann aus zwei unterschiedlichen Perspektiven erfolgen: einem „*synoptic strategic approach*“, der die bestehenden Regelun-

---

140 Ansätze institutioneller Mechanismen zur Schaffung von Kohärenz auf der globalen Ebene bestehen mit dem FSF und der Entsendung von Beobachtern zwischen den Sekretariaten multilateraler Umweltabkommen und der WTO. Als weiterer Mechanismus zur Verbesserung der Kohärenz wird insbesondere eine Stärkung der Koordinierung der grenzüberschreitenden Politik innerhalb der nationalen Regierungen und Parlamente gefordert. Aber auch die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen soll z.B. durch „*Policy Coherence Initiatives*“ verbessert werden (World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004, 78, 120 f. u. 134).

141 Außerdem gab es noch eine Kontroverse über die Auswirkungen der Bankenregulierung (Basel II) auf die Entwicklungsfinanzierung (dieses Ziel liegt außerhalb der untersuchten Regelungsfelder).

gen vor der Folie einer optimalen Architektur beurteilt, und einem „*incremental evolutionary approach*“, der die Leistungen der Vielzahl existierender Regelungen in den Vordergrund stellt (Williams 2001, 128 f. und 146). Die Perspektive der vorliegenden Arbeit kann dem „*incremental evolutionary approach*“ zugeordnet werden. Die Gesamtheit der Regelungen für die globalisierte Wirtschaft entspricht sicherlich nicht den Ansprüchen einer optimalen Architektur: Es gibt Überschneidungen zwischen den Regelungen, zum Teil auch inhaltliche Konflikte. Aber in vielen Fällen ergänzen sich die Regelungen: Sie betreffen unterschiedliche Teilaspekte und tragen so zu einer umfassenden Gesamtregelung bei (z.B. Lösung von Finanzkrisen, Investitionsrecht). Der „*incremental evolutionary approach*“ würdigt diese Zusammenhänge zwischen den bestehenden Regelungen und betont die Möglichkeit einer schrittweisen Weiterentwicklung der Regelungen im Sinne von mehr Kohärenz durch politische und rechtliche Prozesse. Der „*synoptic strategic approach*“ kann dabei als normatives Leitbild dienen.

## 4 Schlussbemerkungen

Die Arbeit hat einen Beitrag zur Verknüpfung von Theorie und Empirie geleistet, indem sie

- drei Hypothesen aus der theoretischen *Global Governance*-Diskussion über Struktur, Inhalt und Gesamtzusammenhang der Regelungen operationalisiert und empirisch überprüft hat;
- bei der empirischen Überprüfung der Hypothesen einen synthetischen Ansatz verwendet hat, um gemäß dem theoretischen Anspruch der *Global Governance*-Perspektive nicht einzelne Regelungen, sondern die Gesamtheit der Regelungen systematisch zu erfassen. Sie hat ein strukturiertes Bild der bestehenden Regelungen in den zwei Feldern *Soziale und ökologische Regeln für Handel und multinationale Unternehmen* und *Stabilisierung des internationalen Finanzsystems* gezeichnet.

Eine am *Global Governance*-Konzept orientierte empirische Herangehensweise ist eine gut geeignete Möglichkeit zur Überprüfung der häufig in der Literatur vertretenen Meinung, es fehle an geeigneten Regelungen und man brauche deshalb neue globale Organisationen wie zum Beispiel eine „*World Financial Authority*“ zur Regulierung internationaler Finanzmärkte oder eine „*World Tax Authority*“ (Nayyar / Court 2002, 23 f.; Christensen 2004, 275). Dies können berechtigte Forderungen sein, ist aber für jeden einzelnen Fall



anhand einer gründlichen Analyse der bestehenden Regelnetze zu überprüfen (siehe zum Beispiel die ausführliche Debatte über eine Weltumweltorganisation). Eine Weltorganisation ist nicht notwendigerweise besser als ein gut strukturiertes Netz unterschiedlicher Regelungen. Der *Global Governance*-Ansatz lenkt den Blick auf diese Regelnetze, die oft nicht hinreichend wahrgenommen werden.

Die vorliegende Arbeit hat nicht versucht, den aktuellen Stand der Lösung von Globalisierungsproblemen zu bewerten, sondern überprüft, welche der Regelungen für die globalisierte Wirtschaft es gibt, die aus den verschiedenen Perspektiven gefordert werden. Ihre Ergebnisse zu Struktur, Inhalt und Gesamtzusammenhang der Regelungen sind aber auch für die Analyse von Effektivität und Legitimität relevant. Durch die Überprüfung der drei Hypothesen ergab sich ein Überblick über bestehende Regelungen und spezielle Kohärenzprobleme, der für die Analyse des Zusammenwirkens unterschiedlicher Regelungen in einem Regelnetz erforderlich ist. Die Arbeit hat unterschiedliche Vorstellungen über die „richtigen“ Regelungen herausgearbeitet, die nicht nur bei der Analyse des politischen Entstehungsprozesses, sondern auch bei der Bewertung der Effektivität und Legitimität von Regelungen zu berücksichtigen sind.

Die methodische Herangehensweise dieser Arbeit entspricht dem theoretischen Anliegen der *Global Governance*-Diskussion, die Gesamtheit der Veränderungen in der globalen Politik begrifflich zu erfassen. Dabei hat sich hinsichtlich aller drei Hypothesen gezeigt, dass die Möglichkeit zu einfachen, generalisierenden Aussagen über Struktur, Inhalte und Gesamtzusammenhang begrenzt ist und dass eine differenzierte Betrachtung in den verschiedenen Regelungsfeldern erforderlich ist. Die allgemeinen Aussagen der theoretischen *Global Governance*-Diskussion werden dadurch konkretisiert.<sup>142</sup> Dies entspricht der von Renate Mayntz (2000, 18) betonten „inversen Beziehung zwischen Tiefenschärfe und Reichweite“ sozialwissenschaftlicher Aussagen.

---

142 Die Bedeutung der allgemeinen Aussagen liegt u.a. darin, empirische Forschung zu strukturieren (Genschel 2003, 27 ff.).

## Literaturverzeichnis

- Adam, H.* (1992): Wirtschaftspolitik und Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung
- Ashoff, G.* (2004): Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung, in: Dirk Messner / Imme Scholz (Hrsg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden: Nomos, 41–58
- ATTAC Deutschland* (Hrsg.) (2004): Diskussionen in Attac Deutschland zu einer Alternativen Weltwirtschaftsordnung (AWWO), verabschiedet vom Attac-Ratsschlag (Oktober 2004); online: <http://www.attac.de/awwo/diskussionspapier/041031/awwo-041031b.pdf> (Stand: 01.09.2005)
- ATTAC / DGB / VENRO* (2002): Globalisierung gerecht gestalten: Gemeinsame Erklärung; online: [http://www.venro.org/publikationen/archiv/erklaerung\\_attac\\_dgb\\_venro.pdf](http://www.venro.org/publikationen/archiv/erklaerung_attac_dgb_venro.pdf) (Stand: 08.02.2005)
- Bachand, R. / S. Rousseau* (2003): International Investment and Human Rights: Political and Legal Issues, Montréal: International Centre for Human Rights and Democratic Development
- Basel Committee on Banking Supervision* (2004): Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework, Basel; online: <http://www.bis.org/publ/bcbs107.htm> (Stand: 09.09.2005)
- (s.a.): The Basel Committee on Banking Supervision, Basel; online: <http://www.bis.org/bcbs/aboutbcbs.htm> (Stand: 24.03.2004)
- Benz, A.* (2003): Multilevel Governance in the European Union, Manuskript (Übersetzung von „Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union“, in: M. Jachtenfuchs / B. Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, 317–351); online: <http://www.fernuni-hagen.de/POLALLG/Multilevel%20Governance%20in%20the%20EU.pdf> (Stand: 01.09.2005)
- Berensmann, K.* (2003): Die Einbindung privater Gläubiger in die Prävention und Bewältigung von internationalen Verschuldungskrisen, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 7/2003)
- Bhagwati, J.* (2002): Coping with Anti-Globalization, Manuskript (ungekürzte Fassung eines Artikels in: *Foreign Affairs* 81 (1)); online: <http://www.columbia.edu/~jb38/Globalization1.pdf> (Stand: 01.09.2005)
- Biermann, F.* (1998): Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd: Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer, Baden-Baden: Nomos
- Biermann, F. / U. E. Simonis* (1998): Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung – Funktion, Chancen, Probleme, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 9)

- (2000): Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer „Weltumweltorganisation“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (1), 163–183
- BIZ* (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich) (2005): Die BIZ im Profil, Basel
- BMZ* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2004): Post-Washington-Consensus – Einige Überlegungen, Bonn (BMZ-Diskurs 3)
- Bobrowsky, D.* (2000): Creating a Global Public Policy Network in the Apparel Industry: The Apparel Industry Partnership, Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks; online: [http://www.globalpublicpolicy.net/fileadmin/gppi/Bobrowsky\\_Apparel\\_Industry.pdf](http://www.globalpublicpolicy.net/fileadmin/gppi/Bobrowsky_Apparel_Industry.pdf) (Stand: 01.09.2005)
- Börzel, T. A. / T. Risse* (2002): Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?, Manuskript v. 15.10.2002 (zur Veröffentlichung in: E. Grande / L. W. Pauly (Hrsg.), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto, im Erscheinen); online: [http://www.fu-berlin.de/atasp/texte/021015\\_ppp\\_risse\\_boerzel.pdf](http://www.fu-berlin.de/atasp/texte/021015_ppp_risse_boerzel.pdf) (Stand: 01.09.2005)
- Braithwaite J. / P. Drahos* (2000a): *Global Business Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press
- (2000b): The Globalisation of Regulation, in: *Oxford Intellectual Property Research Centre, Electronic Journal of Intellectual Property Rights, Working and Seminar Paper* 02/00; online: <http://www.oiprc.ox.ac.uk/EJWP0200.pdf> (Stand: 01.09.2005)
- Brand, U. et al.* (1999): *Global Governance: Möglichkeiten und Grenzen von Alternativen zur neoliberalen Globalisierung*, Heinrich-Böll-Stiftung / WEED, s.l.
- Brühl, T.* (2002): The Privatisation of International Environmental Governance, in: F. Biermann / R. Brohm / K. Dingwerth (Hrsg.), *Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change „Global Environmental Change and the Nation State“*, Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK Report 80), 371–380
- Brühl, T. / U. E. Simonis* (1999): Strukturen und Trends der Weltökologie, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hrsg.), *Globale Trends 2000*, Frankfurt a. M.: Fischer, 272–293
- Brühl, T. et al.* (Hrsg.) (2001): *Die Privatisierung der Weltpolitik: Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, Bonn: Dietz
- Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands* (2000): VÖB: Anti-Geldwäsche-Initiative der Deutschen Bank überflüssig, Presseinformation vom 1. November 2000; online: [http://www.voeb.de/content\\_frame/downloads/con\\_press\\_info\\_00\\_11\\_01.pdf](http://www.voeb.de/content_frame/downloads/con_press_info_00_11_01.pdf) (Stand: 01.09.2005)

- Caves, R. / J. Frankel / R. Jones* (1999): *World Trade and Payments: An Introduction*, 8. Aufl., Reading, Mass. [u. a.]: Addison-Wesley
- CFATF* (Caribbean Financial Action Task Force) (2005): *CFATF Overview*; online: <http://www.cfatf.org> (Stand: 10.06.2005)
- Christensen, J.* (2004): Schädliche Steuerpraktiken: Wer gewinnt, wer verliert?, in: T. Brühl et al. (Hrsg.), *Unternehmen in der Weltpolitik: Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Bonn: Dietz, 264–278
- Colclough, C.* (1991): Structuralism versus Neo-liberalism: An Introduction, in: C. Colclough / J. Manor (Hrsg.), *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford: Clarendon Press, 1–25
- Commission for Global Governance* (1995): *Nachbarn in einer Welt*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden
- Conzelmann, T.* (2004): Beyond the Carrot and the Stick: (How) Do State Reporting Procedures Matter?, Paper for Presentation at ECPR Uppsala Joint Sessions, 13–18 April 2004, Darmstadt; online: <http://cms.ifs.tu-darmstadt.de> (Stand: 08.12.2004)
- Cosbey, A. et al.* (2004a): The Rush to Regionalism: Sustainable Development and Regional / Bilateral Approaches to Trade and Investment Liberalization, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development and International Development Research Centre
- (2004b): *Investment and Sustainable Development: A Guide to the Use and Potential of International Investment Agreements*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development
- Deutsche Bundesbank* (2004): Neue Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute (Basel II), in: *Deutsche Bundesbank Monatsbericht*, September 2004, 75–100
- Deutscher Bundestag* (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, Drucksache 14/9200, Berlin
- DGB* (Deutscher Gewerkschaftsbund) (s.a.): Positionspapier des DGB zum Multilateralen Abkommen für Investitionen (MAI), in: J. Zattler, *Das MAI aus entwicklungspolitischer Sicht*, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 35), 1999, 23 ff.
- Di Francesco, M.* (2001): Process not Outcomes in New Public Management? 'Policy Coherence' in Australian Government, in: *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs* 1 (3), 103–116
- Diehl, M. / P. Nunnenkamp* (2001): Regulative Folgen der Asienkrise: Gutachten erstellt für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, Kiel

- Dieter, H.* (1999a): Strukturen und Trends der Weltwirtschaft, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends 2000, Frankfurt a. M.: Fischer, 168–193
- (1999b): Die globalen Währungs- und Finanzmärkte nach der Asienkrise: Reformbedarf und politische Hemmnisse, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 41)
  - (2002): Nach den Finanzkrisen: Die ordnungspolitische Gestaltung der Globalisierung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 2002/S 16)
  - (2003): Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 2003/S 4)
- Eberlei, W. / C. Weller* (2001): Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance: Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 51)
- Europäisches Parlament* (2000): Das gemeinschaftliche Allgemeine Präferenzsystem: Kurzdarstellung; online: [http://www.europarl.eu.int/factsheets/6\\_4\\_2\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/6_4_2_de.htm) (Stand: 10.06.2005)
- Falkner, G. et al.* (2004): EG-Richtlinien als soziales Korrektiv im europäischen Mehrebenensystem? Eine Problemskizze und potentielle Wirkungsmuster, Manuskript (leicht überarbeitet veröffentlicht in: A. Héritier / F.W. Scharpf / M. Stolleis (Hrsg.), European and International Regulation after the Nation State: Different Scopes and Multiple Levels, Baden-Baden: Nomos, 2004, 115–138); online: [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/socialeurope/downloads/Soziales\\_Korrektiv2004.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/socialeurope/downloads/Soziales_Korrektiv2004.pdf) (Stand: 01.09.2005)
- FATF* (Financial Action Task Force on Money Laundering) (2003): The Forty Recommendations, Paris
- (2004): More About the FATF and its Work; online: [http://www.fatf-gafi.org/AboutFATF\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/AboutFATF_en.htm) (Stand: 03.05.2004)
  - (2005): Annual Report 2004–2005, Paris
- Frankel, J. A.* (1999): The International Financial Architecture, Washington, DC: The Brookings Institution (Policy Brief 51); online: <http://www.brookings.edu/printme.wbs?page=/comm/policybriefs/pb51.htm> (Stand: 12.01.2005)
- FSF* (Financial Stability Forum) (2000a): Report of the Working Group on Offshore Centres, Basel
- (2000b): Financial Stability Forum Releases Grouping of Offshore Financial Centres (OFCs) to Assist in Setting Priorities for Assessment, Press Release Ref. No. 15/2000E, Basel
  - (2001): Progress in Implementing the Recommendations of the Working Group on Highly Leveraged Institutions (HLIs), Basel

- (2002): The FSF Recommendations and Concerns Raised by Highly Leveraged Institutions (HLIs): An Assessment, Basel
- (2004): FSF Reviews its Offshore Financial Centres (OFCs) Initiative, Press Release Ref. No. 7/2004E, Basel
- (2005a): FSF Announces a New Process to Promote Further Improvements in Offshore Financial Centres (OFCs), Press Release Ref. No. 11/2005E, Basel
- (2005b): Ongoing and Recent Work Relevant to Sound Financial Systems, Note by the FSF Secretariat (with inputs from various bodies) for the FSF Meeting on 11 March 2005; online: <http://www.fsforum.org/publications/OngoingandRecentWorkMar05.pdf> (Stand: 01.09.2005)
- (s. a.): Compendium of Standards; online: [www.fsforum.org/compendium/about.htm](http://www.fsforum.org/compendium/about.htm) (Stand: 02.03.2004)

*Fues, T.* (2001): Der Kopenhagen-Prozess und die Weltsozialordnung, in: T. Fues / B. Hamm (Hrsg.), *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance*, Bonn: Dietz, 158–190

*G-7* (2005): Statement by G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors, April 16; online: [http://www.g8.gc.ca/central\\_bank\\_governors\\_041605-en.asp](http://www.g8.gc.ca/central_bank_governors_041605-en.asp) (Stand: 10.06.2005)

*G8 Information Centre* (2005): What is the G8?; online: [http://www.g7.utoronto.ca/what\\_is\\_g8.htm](http://www.g7.utoronto.ca/what_is_g8.htm) (Stand: 10.06.2005)

*G-20* (2004): Communiqué, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Berlin, 20–21 November 2004; online: [http://www.g20.org/news/upload/file/20041121\\_communique\\_final.pdf](http://www.g20.org/news/upload/file/20041121_communique_final.pdf) (Stand: 10.06.2005)

*Genschel, P.* (2003): *Die Globalisierung und der Wohlfahrtsstaat: Ein Literaturrückblick*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Working Paper 03/5); online: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-5/wp03-5.htm> (Stand: 13.01.2004)

*Genschel, P. / T. Plümper* (1997): *Regulatory Competition and International Cooperation*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Working Paper 97/4); online: [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikationen/workingpapers/wp97-4\\_e/wp97-4\\_e.htm](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikationen/workingpapers/wp97-4_e/wp97-4_e.htm) (Stand: 18.03.1998)

*Global Compact Office* (2004): Preliminary Report on the Global Compact Leaders Summit; online: [http://www.unglobalcompact.org/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sapportals.km.docs/ungc\\_html\\_content/NewsDocs/Summit/summit\\_rep.pdf](http://www.unglobalcompact.org/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sapportals.km.docs/ungc_html_content/NewsDocs/Summit/summit_rep.pdf) (Stand: 31.08.2005)

*Grefe, C. / M. Greffrath / H. Schumann* (2003): *ATTAC – Was wollen die Globalisierungskritiker?*, Reinbek: Rowohlt

*Greven, T.* (2005): *Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreement: Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions*, Genf: Friedrich-Ebert-Stiftung (Occasional Paper 16)

- Griffith-Jones, S. / J. A. Ocampo* (2002): What Progress on International Financial Reform? Why So Limited?, Manuskript; online: <http://www.ids.ac.uk/ids/global/Finance/pdfs/GriffithJonesOcampo2002-final-mayo23.pdf> (Stand: 10.06.2005)
- Griffith-Jones, S. / S. Spratt / M. Segoviano* (2003): Submission to the Basel Committee on Banking Supervision: CP3 and the Developing World, Manuskript; online: [http://www.ids.ac.uk/ids/global/Finance/pdfs/Basle\\_subSGJ\\_SS.pdf](http://www.ids.ac.uk/ids/global/Finance/pdfs/Basle_subSGJ_SS.pdf) (Stand: 01.09.2005)
- Hamm, B.* (2002): Der Global Compact – eine Bestandsaufnahme, in: B. Hamm (Hrsg.), *Public-Private-Partnership und der Global Compact*, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 62), 17–39
- Hardes, H.-D. / F. Rahmeyer / A. Schmid* (1988): *Volkswirtschaftslehre*, 16. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)
- Haufler, V.* (2000): Negotiating International Standards for Environmental Management Systems: The ISO 14000 Standards: Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks; online: [http://www.globalpublicpolicy.net/fileadmin/gppi/Haufler\\_ISO\\_14000.pdf](http://www.globalpublicpolicy.net/fileadmin/gppi/Haufler_ISO_14000.pdf) (Stand: 01.09.2005)
- Held, D. et al.* (1999): *Global Transformations*, Stanford: Stanford University Press
- Held, D. / A. McGrew* (2002): Introduction, in: D. Held / A. McGrew (Hrsg.), *Governing Globalisation: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge: Polity Press, 1–21
- Hempel, L. C.* (1996): *Environmental Governance: The Global Challenge*, Washington, DC: Island Press
- Herr, H.* (1999): Finanzströme und Verschuldung, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), *Globale Trends 2000*, Frankfurt a. M.: Fischer, 218–243
- Heuser, J.-U.* (2003): Das Imperium schlägt sich selbst: Politiker schießen auf den Neoliberalismus – und treffen die Ökonomie, in: *Die Zeit* 1/2003
- Heydenreich, C.* (2003): Die OECD-Leitsätze: Ein sinnvolles Instrument zur Regulierung von Unternehmen?; online: <http://www.germanwatch.org/tw/kwdnr03.htm> (Stand: 17.08.2004)
- (2004): Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Erfahrungen und Bewertungen, in: A. Fonari (Hrsg.), *Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen*, München: Germanwatch-Regionalgruppe München, Europäische Akademie Bayern, 41–48
- Holtrup, P.* (2001): Eindämmung der Umweltzerstörung: Aufgabe für eine globale Umweltorganisation?, in: W. Wagner et al. (Hrsg.), *Jahrbuch Internationale Politik 1999–2000*, München: Oldenbourg, 13–23

- Hummel, H.* (2001): Die Privatisierung der Weltpolitik: Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: T. Brühl et al. (Hrsg.), Die Privatisierung der Weltpolitik: Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn: Dietz, 22–56
- IMF* (International Monetary Fund) (2003): Global Financial Stability Report, September, Washington, DC
- (2005): Progress Report to the International Monetary and Financial Committee on Crisis Resolution, April 12, Washington, DC; online: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/041205.pdf> (Stand: 01.09.2005)
- Institut für Weltwirtschaft* (2000): Wohlstandsmehrung durch Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs, Gutachten erstellt für die Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, Kiel
- International Monetary and Financial Committee* (2003): Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, IMF Press Release No. 03/50, Washington, DC; online: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr0350.htm> (Stand: 19.01.2005)
- Jachtenfuchs, M. / B. Kohler-Koch* (1996): Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich
- Jakobeit, C.* (1999): Produktion und Handel, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends 2000, Frankfurt a. M.: Fischer, 194–217
- Jochimsen, R.* (2000): Anforderungen an eine Weltfinanzordnung: Grenzen nationaler Alleingänge und Effizienz internationaler Instrumente, in: F. Nuscheler (Hrsg.), Entwicklung und Frieden in Zeiten der Globalisierung, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe Band 367), 159–175
- Kenis, P. / V. Schneider* (Hrsg.) (1996): Organisation und Netzwerk, Frankfurt a. M., New York: Campus
- Keohane, R. O.* (2002): Governance in a Partially Globalized World, in: D. Held / A. McGrew (Hrsg.), Governing Globalisation: Power, Authority and Global Governance, Cambridge: Polity Press, 325–347
- Keohane, R. O. / J. S. Nye* (2000): Introduction, in: J. Nye / J. D. Donahue (Hrsg.), Governance in a Globalizing World, Cambridge, Mass., Washington, DC: Brookings Institution Press, 1–41
- Keynes, J. M.* (1973): The General Theory of Employment, Interest and Money, London, Basingstoke: Macmillan
- Kimminich, O.* (1992): Einführung in das Völkerrecht, 5. Aufl., Tübingen, Basel: Francke
- Kohler-Koch B.* (1993): Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: C. Böhrer / G. Wewer (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert, Opladen: Leske + Budrich, 109–141



- Kozul-Wright, R. / P. Rayment* (2004): *Globalization Reloaded: An UNCTAD Perspective*, Genf: United Nations Conference on Trade and Development (Discussion Paper 167)
- Kriele, M.* (1991): *Recht und Macht*, in: D. Grimme (Hrsg.), *Einführung in das Recht*, 2. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller, 129–171
- Kulessa, M. E.* (1995): *Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der „Dritten Welt“?*, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 12)
- (2000): *Leitplanken für eine umwelt(v)erträgliche Welthandelsordnung*, in: F. Nuscheler (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden in Zeiten der Globalisierung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe Band 367), 176–189
- Lampert, H.* (1990): *Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik*, Bonn, 31–49
- Liebig, K.* (2004): *Die Welthandelsordnung nach Cancún oder was passiert, wenn die Rhetorik von der Entwicklungsrunde plötzlich ernst genommen wird...*, in: *Nord-Süd aktuell*, 18 (1), 62–66
- Lütz, S.* (1996): *The Revival of the Nation-State? Stock Exchange Regulation in an Era of Internationalized Financial Markets*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper 96/9)
- (1998): *Wenn Banken sich vergessen... Risikoregulierung im internationalen Mehr-Ebenen-System*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper 98/5)
  - (2003): *Convergence within National Diversity: A Comparative Perspective on the Regulatory State in Finance*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper 03/7)
  - (*unter Mitarbeit von T. R. Eimer*) (2005): *Auswertung der sozialwissenschaftlichen Projekte*, in: R. Mayntz et al. (Hrsg.), *Globale Strukturen und deren Steuerung: Auswertung der Ergebnisse eines Förderprogramms der Volkswagenstiftung*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Forschungsbericht aus dem MPIfG 1), 89–175
- Mann, H. / S. Porter* (2003): *The State of Trade and Environment Law 2003: Implications for Doha and Beyond*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development
- Mann, H. et al.* (2005): *IISD Model International Agreement on Investment for Sustainable Development*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development
- Mathews, J. T.* (1997): *Power Shift*, in: *Foreign Affairs* 76 (1), 50–66
- Mayntz, R.* (2000): *Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper 00/3)

- Mayntz, R. / F. W. Scharpf* (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M., New York: Campus
- Meijers, E. / D. Stead* (2004): Policy Integration: What Does It Mean and How Can It Be Achieved? A Multi-disciplinary Review, Manuskript (2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration); online: [http://www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/meijers\\_stead\\_f.pdf](http://www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/meijers_stead_f.pdf) (Stand: 04.01.2005)
- Messner, D.* (1995): Die Netzwerkgesellschaft: Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln: Weltforum (DIE-Schriftenreihe 108)
- (1998): Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß, in: D. Messner (Hrsg.), Die Zukunft des Staates und der Politik: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltwirtschaft, Bonn: Dietz, 14–43
  - (2002): The Concept of the „World Economic Triangle“: Global Governance Patterns and Options for Regions, Brighton: Institute of Development Studies (Working Paper 173)
- Messner, D. / F. Nuscheler* (1996): Global Governance: Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: D. Messner / F. Nuscheler (Hrsg.), Weltkonferenzen und Weltberichte: Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn: Dietz, 12–36
- (2003): Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 67)
- MIGA* (Multilateral Investment Guarantee Agency) (s.a.): MIGA's Environmental and Social Review Procedures; online: [http://www.miga.org/screens/policies/disclosure/soc\\_rev.htm](http://www.miga.org/screens/policies/disclosure/soc_rev.htm) (Stand: 10.06.2005)
- Mosebach, K. et al.* (2001): Kapital braucht Kontrolle: Die internationalen Finanzmärkte: Funktionsweise – Hintergründe – Alternativen, 3. Aufl., Bonn: Kairos Europa, WEED
- Müller, H.* (1993): Die Chance der Kooperation, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Mürle, H.* (1998): Global Governance: Literaturbericht und Forschungsfragen, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 32)
- Nadvi, K. / F. Wältring* (2002): Making Sense of Global Standards, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 58)
- Narr, W.-D. / A. Schubert* (1994): Weltökonomie: Die Misere der Politik, Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Nayyar, D. / J. Court* (2002): Governing Globalization: Issues and Institutions, Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research (Policy Brief 5)

- Neyer, J. / M. Zürn* (2001): *Compliance in International Perspective*, Bremen: Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS-Arbeitspapiere 23)
- Nunnenkamp, P.* (2001): *Umbaupläne und Reparaturarbeiten an der internationalen Finanzarchitektur: Eine Zwischenbilanz aus deutscher Perspektive*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft (Kieler Arbeitspapiere 1078)
- O'Brien, R. et al.* (2000): *Contesting Global Governance: Multilateral Institutions and Global Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press
- OECD* (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1998): *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris
- (1999): *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, Paris (OECD Policy Brief)
  - (2000a): *Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen: Neufassung 2000*, Paris
  - (2000b): *Towards Global Tax Co-operation*, Paris
  - (2000c): *Codes of Corporate Conduct – An Expanded Review of Their Contents*, Dokument TD/TC/WP(99)56/FINAL, Paris
  - (2002): *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development – A Checklist*, Paris (OECD Policy Brief)
  - (2003): *Policy Coherence: Vital for Global Development*, Paris (OECD Policy Brief)
  - (2004): *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report*, Paris
- Pfahl, S.* (2004): *The New EU Approach to the WTO Negotiations Related to MEAs (Para 31 (i) DDA), Global Governance and the Need to Address the MEA-Trade Linkage in the UN-System*, Friends of the Earth Europe, Greenpeace & German NGO Forum on Environment & Development Working Group on Trade Discussion Paper; online: <http://www.foeeurope.org/trade/WTO-MEA-04-07-2004.pdf> (Stand: 01.09.2005)
- Pieth, M. / G. Aiolfi* (s.a.): *The Private Sector Becomes Active: The Wolfsberg Process*; online: <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/wolfsbergprocess.pdf> (Stand: 10.06.2005)
- Plehwe, D. / B. Walpen* (1999): *Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus: Beiträge der Mont Pèlerin Society und marktradikaler Think Tanks zur Hegemoniegewinnung und -erhaltung*, in: *Prokla* 29 (115), 1–33
- Putnam, R.* (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*, in: *International Organization* 42 (3), 427–460
- Rechkemmer, A.* (2004): *Globale Umweltpolitik 2005*, Berlin: Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 2004/S 45)

- Reichert, T. (2001): Zölle gegen Ausbeutung? Soziale Standards in der Weltwirtschaft, Bonn: Germanwatch (Tradewatch Hintergrundpapier)
- (2002): Sozialstandards in der Weltwirtschaft, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Programmbüro Öko- und Sozialstandards (Publikationen Sozialstandards 1)
- Reinicke, W. H. / F. M. Deng, (2000): Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance; online: [http://www.globalpublicpolicy.net/fileadmin/gppi/Critical\\_Choices.pdf](http://www.globalpublicpolicy.net/fileadmin/gppi/Critical_Choices.pdf) (Stand: 01.09.2005)
- Reuter, N. (2001): Aufbruch in die Vergangenheit: Die Initiative „Neue Soziale Marktwirtschaft“ missachtet Traditionen, auf die sie sich beruft, in: *Die Zeit* 42/2001
- Rodrik, D. (2001): The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered, New York: United Nations Development Programme (Background Paper)
- (2002a): Feasible Globalizations, Manuskript; online: <http://www.ksg.harvard.edu/~drodrik/feasglob.pdf> (Stand: 01.09.2005)
  - (2002b): After Neoliberalism, What?, Manuskript; online: <http://www.ksg.harvard.edu/~drodrik/After%20Neoliberalism.pdf> (Stand: 01.09.2005)
- Rosenau, J. / E.-O. Czempiel (Hrsg.) (1992): Governance without Government, Cambridge: Cambridge University Press
- Ruggie, J. G. (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: *International Organization* 36 (2), 379–415
- (2003): Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection, Manuskript (zur Veröffentlichung in: D. Held / M. Koenig-Archibugi (Hrsg.), Taming Globalization: Frontiers of Governance, Cambridge: Polity Press, 2003); online: <http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/spring03/globalization/ruggiepaper.pdf> (Stand: 09.09.2005)
- Runder Tisch Verhaltenskodizes (2004): Ratgeber Verhaltenskodizes zu Sozialstandards, Eschborn
- Sautter, H. (2000): Die internationale Sozialordnung: Notwendigkeit, Funktionsbedingungen und Ansätze einer Realisierung, in: F. Nuscheler (Hrsg.), Entwicklung und Frieden in Zeiten der Globalisierung, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe Band 367), 190–208
- (2001): Sozialstandards im Globalisierungsprozess – Inhalt und Durchsetzungsmöglichkeiten, Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages, Göttingen

- Scharpf, F. W.* (1997): Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Working Paper 97/9); online: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp97-9/wp97-9.htm> (Stand: 12.09.2005)
- (2000): Institutions in Comparative Policy Research, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Working Paper 00/3); online: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-3/wp00-3.htm> (Stand: 02.01.2003)
- Scherrer, C. / T. Greven* (2001): Sozialstandards im internationalen Handel, Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages, Kassel
- Schirm, S. A.* (2004): The Divergence of Global Economic Governance Strategies, in: S. A. Schirm (Hrsg.), *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3–21
- Schmitz, H. P. / A. Jetschke / T. Risse* (1998): Die Macht der Menschenrechte: Zur innenpolitischen Durchsetzung internationaler Normen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 46–47/98, 43–53
- Schubert, K.* (1991): Politikfeldanalyse: Eine Einführung, Opladen: Leske + Budrich
- Sengenberger, W.* (2002): Globalisation and Social Progress: The Role and Importance of International Labour Standards, A Report Prepared for the Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Simmons, P. J. / C. de Jonge Oudraat* (2001): Managing Global Issues: An Introduction, in: P. J. Simmons / C. de Jonge Oudraat (Hrsg.), *Managing Global Issues: Lessons Learned*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 3–22
- Simonis, U. E.* (2000): Architektur einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, in: F. Nuscheler (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden in Zeiten der Globalisierung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe Band 367), 209–221
- Slaughter, A.-M.* (1997): The Real New World Order, in: *Foreign Affairs* 76 (5), 183–197
- (2004): *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press
- Sturm, R.* (1995): Politische Wirtschaftslehre, Opladen: Leske + Budrich
- Tiemann, M.* (2000): NAFTA: Related Environmental Issues and Initiatives; online: <http://fpc.state.gov/fpc/6143.htm> (Stand: 10.06.2005)
- UNCTAD* (United Nations Conference on Trade and Development) (2003): *World Investment Report 2003*, New York, Genf
- (2004): *World Investment Report 2004*, New York, Genf
- Wade, R.* (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press

- (2004): Is Globalization Reducing Poverty and Inequality?, in: *World Development* 32 (4), 567–589
- Wahl, P.* (2005): International Taxation, Regulating Globalisation – Financing Development, Berlin: WEED
- WBGU* (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2000): Welt im Wandel: Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Berlin [u. a.]: Springer
- Weissbrodt, D.* (2004): Die Erarbeitung der UN-Menschenrechtsnormen für Transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen, in: T. Brühl et al. (Hrsg.), Unternehmen in der Weltpolitik: Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus, Bonn: Dietz, 186–200
- Wick, I.* (2003): Workers' Tool or PR Ploy? A Guide to Codes of Internationale Labour Practice, 3. Aufl., Bonn, Siegburg: Friedrich-Ebert-Stiftung, SÜDWIND Institut für Ökonomie und Ökumene
- Williams, P.* (2001): Crime, Illicit Markets, and Money Laundering, in: P. J. Simmons / C. de Jonge Oudraat (Hrsg.), Managing Global Issues: Lessons Learned, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 106–150
- Williamson, J.* (2002): Did the Washington, Consensus Fail? Outline of Remarks at the Center for Strategic and International Studies; online: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1102.htm> (Stand: 03.05.2005)
- Wolf, K.-D.* (2001): Globalisierung, Global Governance und Demokratie: Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages, Darmstadt
- (2005): Private Actors and the Legitimacy of Governance Beyond the State, Manuskript; online: <http://cms.ifs.tu-darmstadt.de/fileadmin/pg/media/papers/civil.pdf> (Stand: 02.09.2005)
- Wolfsberg Group* (2005): Global Banks: Global Standards; online: <http://www.wolfsberg-principles.com/index.htm> (Stand: 10.06.2005)
- World Bank* (2004): World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone, Washington, DC
- World Commission on the Social Dimension of Globalization* (2004): A Fair Globalization: Creating Opportunities for All, Genf
- WTO* (World Trade Organization) (2002): Existing Forms of Cooperation and Information Exchange between UNEP/MEAS and the WTO, Note by the Secretariat TN/TE/S/2, Genf
- (2004): Trade and Environment at the WTO, Genf

- (2005): Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected Multilateral Environmental Agreements, Note by the Secretariat WT/CTE/W/160/Rev.3 TN/TE/S/5/Rev.1, Genf
- WWF* (World Wide Fund) / *CIEL* (Center for International Environmental Law) (2001): Towards Coherent Environmental and Economic Governance: Legal and Practical Approaches to MEA-WTO Linkages, Gland (WWF-CIEL Discussion Paper)
- Zangl, B.* (1994): Politik auf zwei Ebenen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (2), 279–312
- (1999): Internationale Normdurchsetzung: Enforcement, Management oder Adjudication?, Bremen: Institut für interkulturelle und internationale Studien (InIIS-Arbeitspapier 15/99)
- Zattler, J.* (1999): Das MAI aus entwicklungspolitischer Sicht, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 35)
- Zürn, M.* (1997): Does International Governance Meet Demand? Theories of International Institutions in the Age of Denationalisation, Bremen: Institut für interkulturelle und internationale Studien (InIIS-Arbeitspapier 4–5/97)
- Zürn, M. et al.* (2000): Postnationale Politik? Über den politischen Umgang mit den Denationalisierungsherausforderungen Internet, Klima und Migration, Bremen: Institut für interkulturelle und internationale Studien (InIIS-Arbeitspapier 18/2000)

# Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

## Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

*Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig / Walter Huppert* (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

*Messner, Dirk / Imme Scholz* (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

*Brandt, Hartmut / Uwe Otzen*: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

## Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

116 *Neubert, Susanne*: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0

115 *Klingebiel, Stephan*: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), 379 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0483-8

114 *Hannig, Alfred*: Finanzsystemreformen. Konzept, Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Boliviens, 193 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0480-3

113 *Wolff, Peter*: Vietnam – Die unvollendete Transformation, 121 S., Köln 1997, ISBN 3-8039-0474-9

[zu beziehen über den Buchhandel]



## Berichte und Gutachten

- 11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)
- 10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X
- 9/04 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9
- 8/04 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8
- 7/04 *Leiderer, Stefan*: Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, 81 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-267-X
- 6/04 *Grävingholt, Jörn*: Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 74 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-266-1 (englische Fassung: 3-88985-273-4 – Studies 1)
- 5/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Development-Military Interfaces. New Challenges in Crises and Post-conflict Situations, 48 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 3/04)
- 4/04 *Rodenberg, Birte*: Gender and Poverty Reduction. New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, S. 73, Bonn 2004, ISBN 3-88985-264-5 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-257-2 – Berichte und Gutachten 9/04)
- 3/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, 50 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (englische Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 5/04)

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „Studies“ ersetzt]

## Neue Publikationsreihen ab November 2004

### Studies

- 16 *Grävingholt, Jörn et al.*: Strengthening Participation through Decentralisation: Findings on local economic development in Kyrgyzstan, 144 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-314-5, ISBN-13: 978-3-88985-314-1
- 15 *Stamm, Andreas et al.*: Strengthening Value Chains in Sri Lanka's Agribusiness: A Way to Reconcile Competitiveness with Socially Inclusive Growth?, 113 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-308-0
- 14 *Herrfahrdt, Elke, et al.*: Water Governance in the Kyrgyz Agricultural Sector: On its Way to Integrated Water Resource Management?, 194 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-306-4
- 13 *Klingebiel, Stephan et al.*: New Interfaces between Security and Development: Changing concepts and Approaches, 147 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-305-4
- 12 *Pfahl, Stefanie / Dennis Tänzler*: Bestandsaufnahme und Bewertung von Capacity Development-Maßnahmen im Bereich der internationalen Klimapolitik, 135 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-300-1
- 11 *Ashoff, Guido*: Enhancing Policy coherence for Development: Justification, Recognition and approaches to Achievement, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-299-8 (Deutsche Fassung: ISBN 3-88985-286-6 – Studie 6)
- 10 *Schmidt, Petra*: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, 137 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-295-5
- 9 *Loewe, Markus*: Relevanz der Millennium Development Goals (MDGs) für die Länder des Nahen Ostens und Nordafrika sowie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region, 165 S. (plus 36 S. statistischer Anhang), Bonn 2005, ISBN 3-88985-294-7
- 8 *Dussel Peters, Enrique*: Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Entral America, 140 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-290-4
- 7 *Müller, Katharina et al.*: Transforming the Latvian Health System: Accessibility of Health Services from a Pro-poor Perspective, 119 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-289-0
- 6 *Ashoff, Guido*: Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege seiner Umsetzung, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-286-6 (Englische Fassung: ISBN 3-88985-299-8 – Studie 11)

[Schutzgebühr 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

## Discussion Paper

- 14/2006 *Liebig, Klaus*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 41 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-319-6, ISBN-13: 978-3-88985-319-6
- 13/2006 *Altenburg, Tilman*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Indischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 52 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-318-8, ISBN-13: 978-3-88985-318-9
- 12/2006 *Faust, Jörg*: Are More Democratic Donor Countries More Development Development Oriented? Domestic institutions and external development promotion in OECD-countries, 21 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-317-X, ISBN-13: 978-3-88985-317-2
- 11/2006 *Wolff, Peter*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Chinesischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 48 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-316-1, ISBN-13: 978-3-88985-316-5
- 10/2006 *Brüntrup, Michael*: Everything But Arms (EBA) and the EU-Sugar Market Reform – Development Gift or Trojan Horse?, 23 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-315-3, ISBN-13: 978-3-88985-315-8
- 9/2006 *Altenburg, Tilmann*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Mexikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 18 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-313-7, ISBN-13: 978-3-88985-313-4
- 8/2006 *Picciotto, Robert*: Development Effectiveness at the Country Level, 26 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-312-9, ISBN-13: 978-3-88985-312-7
- 7/2006 *Draper, Peter / Tom Wheeler / Phil Alves*: The Role of South Africa in Global Structural Policy, 40 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-311-0, ISBN-13: 978-3-88985-311-0
- 6/2006 *Hamm, Brigitte*: Maßnahmen zur Stärkung von Sozial verantwortlichem Investieren (SRI): Vorschläge für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 37 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-310-2, ISBN-13: 978-3-88985-310-3
- 5/2006 *Asche, Helmut*: Durch einen Big Push aus der Armutsfalle? Eine Bewertung der neuen Afrika-Debatte, 54 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-309-9
- 4/2006 *Mfunwa, Mzwanele G.*: Strengthening Internal Accountability in the Context of Programme-based Approaches in Sub-Saharan Africa, 24 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-307-2

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

**<http://www.die-gdi.de>**